

Elena Grad-Rusu

Dezvoltarea regională în România

Istoric, reforme, impact

Presa Universitară Clujeană

ELENA GRAD-RUSU

•

DEZVOLTARE REGIONALĂ ÎN ROMÂNIA

Istoric, reforme, impact

ELENA GRAD-RUSU

DEZVOLTAREA REGIONALĂ ÎN ROMÂNIA

Istoric, reforme, impact

PRESA UNIVERSITARĂ CLUJEANĂ
2021

Publicarea acestei cărți a fost finanțată prin Fondul de Dezvoltare al Universității Babeș-Bolyai 2020.

Referenţi ştiinţifici:

Conf. univ. dr. Adrian-Gabriel Corpădean
Conf. univ. dr. Antoanela-Paula Mureșan

ISBN 978-606-37-1166-4

Tehnoredactare computerizată: Alexandru Cobzaș

Universitatea Babeş-Bolyai
Presa Universitară Clujeană
Director: Codruţa Săcelean
Str. Hasdeu nr. 51
400371 Cluj-Napoca, România
Tel./fax: (+40)-264-597.401
E-mail: editura@ubbcluj.ro
http://www.editura.ubbcluj.ro/

Cuprins

Introducere

Lucrarea de față își propune să realizeze o analiză detaliată a evoluției conceptului de regionalizare asupra teritoriului României. Totodată, lucrarea cuprinde un important studiu al politicii regionalizării în Uniunea Europeană și al impactului acesteia asupra României, prin modul în care este implementată. De asemeni, este important să precizăm și să luăm în considerare perspectivele de viitor privind regionalizarea și utilitatea ei pentru o mai bună integrare în cadrul procesului european.

Termenul de regionalizare presupune, pe scurt, crearea unui nivel nou în organizarea administrativ-teritorială a unui stat, fapt care atrage de la sine modificări ale cadrului instituțional, precum și o nouă repartiție a responsabilităților între organele centrale și cele regionale. Într-un sens cât mai actual, regionalizarea nu presupune doar acțiuni de administrare a problemelor la nivel regional. Este vorba în special de dezvoltarea socio-economică a unei regiuni, dar și de cea culturală sau politică. Ca și concept practic, regionalizarea reprezintă o mișcare contra unitarizării și centralizării, este un concept preocupat de căutarea unui spațiu apropiat și a unei identități istorice.

Procesul de regionalizare are o semnificație aparte în cadrul Uniunii Europene, prin faptul că regiunile pot crea legături mult mai precise și mai bine stabilite cu instituțiile comunitare, lucru ce duce la o eficientizare a mecanismului european, dar și la o posibilitate pentru regiuni de a-și lărgi domeniul de activitate dincolo de cadrul național. În acest sens, s-au dezvoltat o serie de principii la nivelul Uniunii, precum principiul echității, al eficienței, dar și cel al subsidiarității, ce au avut drept scop dezvoltarea unei politici regionale viabile, bazată pe relații de parteneriat.

Primul capitol este axat pe descrierea proiectelor de regionalizare din perioada interbelică, însă începe cu o introducere asupra proiectelor de organizare teritorială și administrativă a spațiului românesc încă de la elaborarea Regulamentelor Organice, promulgate în 1831–1832. Sunt astfel amintite o serie de acte, proiecte, precum și articolele Constituției de la 1866 care fac referire la întărirea principiului descentralizării administrației și la cel al autonomiei locale, principii care vor caracteriza perioada cuprinsă între anii 1866–1918.

Problema regionalizării teritoriului în perioada interbelică se nuanțează într-o oarecare măsură prin prisma proiectelor de unitate statală, iar conceptul de regio-

nalizare nici măcar nu este preluat într-o formă cât mai adecvată, având de-a face cu proiecte ce seamănă mai mult cu o regionalizare administrativă sau politică. Termenul de regiune nu este încă la această perioadă consacrat ca și unitate de descentralizare administrativ-teritorială. Am analizat astfel articolele Constituției de la 1923 care făceau referire la organizarea teritorială, dar și proiecte de regionalizare ale unor oameni politici precum proiectul de lege pentru organizarea administrației locale din 1921, depus de Constantin Argetoianu, Ministrul de Interne de la acea perioadă, studiul asupra reorganizării statului român reîntregit al lui Romul Boilă, lucrarea *Anteproiect de Constituție întocmit de secția de studii a Partidului Țărănesc,* textul elaborat la 1919 de C.L. Negruzzi, *Proiect de descentralizare administativă* care vorbea de formarea unor regiuni suprapuse zonelor istorice, lucrarea *Constituția sovietică și Constituția democratică* a lui Gheorghe Grigorovici, materialul critic asupra organizării administrative a României al profesorului Paul Negulescu, precum și *Legea administrativă din 1938.*

În condițiile actuale influențate de fenomenul globalizării, se pune din ce în ce mai mult accent pe dezvoltarea conceptului de regionalizare, concept creat cu scopul desființării dezechilibrelor la nivel regional. România fiind țară membră a Uniunii Europene, dar și datorită faptului că această lucrare analizează evoluția fenomenului regionalizării până la momentul actual, am crezut necesară realizarea unui capitol care să definească termenii folosiți în domeniul organizării administrative și teritoriale la nivelul Uniunii, dar care să și descrie legătura dintre aceste măsuri și situația țării noastre. Astfel, capitolul al doilea se va concentra asupra definirii unor concepte precum regiune, regionalizare, regionalism, deconcentare, descentralizare, concepte prezente în cadrul politicii pentru dezvoltare regională de la nivelul Uniunii Europene. Scopul politicii regionale comunitare este de a asigura o dezvoltare echilibrată a regiunilor situate pe teritoriul comunitar, prin reducerea disparităților economice și a decalajelor existente între diferite state membre și între diferite regiuni ale acestora. Vom continua apoi cu descrierea evoluției termenului de regionalizare în cadrul Uniunii, precum și cu explicarea reglementărilor Nomenclatorului Unităților Teritoriale Statistice, însă accentul este pus cu precădere pe problema reformei regionalizării în cadrul Tratatului de la Lisabona, care sunt reglementările cu privire la principiile subsidiarității și proporționalității.

Mai departe, am continuat cu analiza problemei implementării regionalizării în România după anul 1989, în contextul depunerii cererii de aderare la Uniunea Europeană. Depunerea cererii de aderare, precum și acceptarea acesteia în anul 1997, au fost acțiuni care au determinat formularea și implementarea unei politici de dezvoltare regională, prin elaborarea unui document oficial, cu ajutorul Comisiei Europene, care trasează obiectivele principale ale acestei politici. Am analizat astfel

o serie de legi elaborate după această perioadă și până la momentul anului 2011, moment care a reprezentat o reluare a discuției problemei regionalizării pe agenda clasei politice românești.

Cel de-al treilea capitol se concentrează asupra situației actuale a problemei regionalizării în România. Astfel, cercetarea se concentrează pe analiza ideilor de regionalizare propuse de partidele politice din România anului 2011, care au fost punctele tari și care au fost punctele slabe ale acestora, dacă există asemănări și diferențe, precum și cât sunt de originale sau dacă sunt influențate de vreun model în formularea lor. Ultima parte a acestui capitol prezintă ultimele declarații oficiale cu privire la subiectul regionalizării, informații care determină formularea unor perspective de viitor în concordanță cu subiectul lucrării. Astfel, lucrarea fiind bazată pe o abordare istorică și analitică a evoluției conceptului de regionalizare, atât pentru teritoriul României, cât și la nivelul Uniunii Europene, poate reprezenta o bază de cercetare pentru viitoarele studii care ar putea fi realizate pe acest subiect.

Abordare metodologică

Ideea de la care a început realizarea acestei lucrări are la bază situația actuală a regionalizării în România. Controversa regionalizării este cel puțin acceptată ca o problemă în mediul politic românesc, fiind formulate în acest sens câteva planuri de acțiune, însă aceasta a fost amânată datorită contextului electoral din anul 2012. Am pornit astfel de la ipoteza conform căreia deficiențele implementării unei politici coerente a regionalizării determină de la sine un proces lent al dezvoltării. Așadar, ne punem următoarea întrebare – în ce măsură un sistem cu regiuni funcționale ar crește gradul atragerii de fonduri europene?

Pentru această lucrare am folosit preponderent metode de cercetare calitative și analiza unor date cantitative. Datele calitative pot fi prezentate individual sau în comun cu date cantitative. Căutarea și studiile evaluative implică multiple metode, inclusiv combinații dintre metodele cantitative și cele calitative.

Primul tratat din domeniul cercetării calitative a apărut sub coordonarea celor doi autori, Norman K. Denzin și Yvonna S. Lincoln, care considerau că acest gen de cercetare este concentrarea mai multor metode, o întreagă paletă de materiale empirice. Cercetarea calitativă e o metodă importantă, ce implică o abordare interpretativă, naturalistică a subiectelor discutate. Asta înseamnă că cercetările calitative studiază lucrurile în starea lor naturală, având tendința de a le da un sens, sau o interpretare, în sensul în care oamenii să le perceapă într-un mod înțeles de ei. Cercetarea calitativă implică folosirea, studierea și colectarea unei varietăți de materiale empirice – studii de caz, experiență personală, introspective, povești de viață, interviuri, observații, cu caracter istoric, interacțional, dar și texte vizuale – care descriu rutina și momentele problematice și care au un sens în viețile individuale. În consecință, cercetările calitative desfășoară un câmp larg al metodelor interconectate, sperând întotdeauna să obțină o cât mai bună interpretare a subiectului în cauză. [1]

În ultima perioadă, cercetarea calitativă a început să fie predominant preferată celei de tip cantitativ, lucru un pic diferit față de perioada anterioară când cele două metode erau privite în unitatea și complementaritatea lor.

---

1 Norman K. Denzin, Yvonna Lincoln, *Collecting and Interpreting Qualitative Materials*, California, Sage Publications, Inc., 1998, p. 3.

Cercetarea calitativă nu este o paradigmă pe deplin formată, cu o definiție unanim acceptată, nu prezintă un sistem de concepte general valabil, sau un singur sens valabil termenului de „cercetare calitativă”, fapt care a determinat și nașterea mai multor definiții în lucrări de referință.

Pentru început, haideți să examinăm substanța metodelor calitative. Este important de știut cum arată datele și constatările calitative pentru a ști în ce direcție ne îndreptăm. În același timp este foarte important să stabilim criteriile după care vom analiza calitatea datelor calitative. De asemeni, studiile calitative variază după tip, scop și calitate.[2] Metodele calitative se axează pe cercetarea în profunzime și în detaliu.

Cele mai utilizate tehnici folosite prentru obținerea datelor calitative, așa cum le întâlnim și în lucrarea lui Michael Quin Patton, sunt tehnicile nestructurate: observația, interviurile, documentele. Astfel, observația presupune relatarea oricăror activități, comportamente, acțiuni, conversații, interacțiuni interpersonale, procese organizaționale, sau orice aspect ce poate fi observat de experiența umană. Pe de altă parte, interviul presupune un set de întrebari și răspunsuri despre experiența oamenilor, percepții, opinii, sentimente, știință. În concluzie, prezintă date cu un grad destul de ridicat pentru a putea fi interpretate. Documentele sunt materiale scrise sau de orice alt fel cum ar fi memorii sau corespondențe, publicații oficiale sau rapoarte, jurnale, scrisori, fotografii.[3]

Cele mai utilizate tehnici cantitative structurate în cercetarea socio-umană sunt: planul de observație sistematică, ancheta sociologică, experimentul. Avantajul utilizării unei metode cantitative este acela că aceasta permite măsurarea reacțiilor unui mare număr de respondenți, prin aplicarea unui set limitat de întrebări, fapt care simplifică realizarea comparațiilor, dar și a formatării datelor statistice.

Evaluarea și compararea presupun realizarea unei acțiuni de măsurare. Măsurarea însoțește evoluția omului și a societății, se diversifică și sporește continuu în precizie, dar măsurarea costă. Orice măsurare conține în sine o eroare (diferența dintre rezultatul măsurării și valoarea adevărată a mărimii măsurate). Important rămâne faptul că eroarea poate fi evalută și redusă în funcție de scop, de procedeele utilizate și de resursele financiare de care dispunem. Totdeauna însă a măsura înseamnă a aproxima.[4]

---

2 Michael Quinn Patton, *Qualitative Research and Evaluation Methods*, 3e édition, Thousand Oaks, Sage Publications, 2002, p. 4.

3 *Idem*, p. 4.

4 Septimiu, Chelcea, *Metodologia cercetării sociologice. Metode cantitative și clitative, Ediția a treia*, București, Editura Economică, 2007, p. 154.

O mare parte din studiul științelor sociale se bazează pe diferențe de grup și comparații. Mai specific, comparația este necesară și importantă în orice intervenție științifică. Cercetarea comparativă reprezintă termenul care cuprinde în sfera sa atât metodele de cercetare calitative, cât și pe cele cantitative. Principalul obiectiv al cercetării comparative este acela de a găsi cât mai multe asemănări și diferențe. Comparațiile nu doar descoperă diferențele dintre entități sociale, ci și arată aspecte unice care prin alte metode ar fi fost imposibil de descoperit. Din anumite privințe, s-ar putea spune că tehnica analizei comparativ-calitative încearcă să reunească avantajele ambelor tehnici, atât a celei calitative (orientate spre caz), cât și cele cantitative (orientate către variabile).[5]

Ar fi mult mai simplu să definim cercetarea comparativă ca fiind acțiunea de a compara două sau mai multe lucruri cu scopul de a descoperi ceva despre unul sau despre mai multe dintre subiectele comparate. Cercetarea comparativă folosește date comparate din cel puțin două surse, două societăți sau două studii. Mulți specialiști consideră o astfel de definiție ca fiind prea restrictivă. O problemă majoră ce apare adesea în realizarea unui studiu comparativ este aceea legată de semnificațiile ce sunt oferite datelor. Astfel, nu întotdeauna și nu în toate țările sunt folosite aceleași categorii, sau aceleași definiții pentru probleme similare.

Ținând cont de concluziile la care au ajuns Przeworski și Teune, precizăm că cercetarea comparativă se poate realiza în același timp, la două niveluri: la nivelul sistemului – macrosocial, cât și în interiorul sistemului. Conform argumentului lor, orice analiză care e bazată doar pe similarități și diferențe doar la nivel macrosocial, nu este cu adevărat comparativă, chiar dacă această analiză include o examinare a datelor reunite ale caracteristicilor din interiorul sistemului[6]. Un alt exemplu pentru a susține că o definiție așa scurtă a studiului comparativ nu este suficientă, îl reprezintă studiul lui Walton din 1984 privind revoltele naționale din Lumea a Treia, acesta folosind indicatori atât din lumea economică, cât și din alte domenii, pentru a explica cum au influențat protestele populare dar și reacția statului dezvoltarea revoluției în mai multe state.

---

5 Benoît Rihoux, Charles C. Ragin, *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques (Applied Social Research Methods)*, SAGE Publications, Los Angeles, 2009, p. 6.

6 Charles Ragin, *The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Los Angeles, University of California Press, 1989, p. 4.

Capitolul 1.
România la începutul procesului de regionalizare

1.1. Scurt istoric al administrării teritoriului românesc până la realizarea Marii Uniri

Primele planuri federaliste dunărene ce au încercat a fi puse în aplicare încep cu multe secole în urmă, când despre statul român nici nu se credea că va lua naștere vreodată. Cu siguranță cel mai important curent federalist pentru Europa Centrală apare, așa cum era și firesc, pe fondul ascensiunii ideii aplicării democrației în organizarea internațională, abia în timpul revoluției din 1848. Dar atât județele, cât și ținuturile se dovedesc, astfel, niște alcătuiri nu numai autonome în raport cu puterea centralizatoare a statului, ci și anterioare acesteia.[7]

Pentru a realiza o prezentare logică și cronologică a inițiativelor, este esențial să trecem în revistă tot ceea ce a însemnat proiect de organizare în spațiul danubian. Astfel, se pare că primul care a încercat o reorganizare a Europei Centrale după disoluția Imperiului Roman de Apus, a fost Carol cel Mare. La apogeul întinderii sale, statul lui Carol cel Mare avea o suprafață de mai bine de 1,2 milioane de kilometri pătrați și includea Galia, o bună parte din viitoarea Germanie, nordul și centrul Italiei până la Roma, nord-vestul Balcanilor și nord-estul Spaniei.[8] Imperiul format și condus de acesta, ce i-a naștere în anul 800, este un imperiu condus după principiile moralei creștine. Cu stingerea dinastiei carolingiene, în anul 952, sub conducerea lui Otto cel Mare, Italia este unită cu Germania și i-a astfel naștere Sfântul Imperiu Romano-German.[9] Acest imperiu are o durată lungă de viață, fiind dizolvat abia în 1806 de către Napoleon I.[10]

---

[7] Ovidiu Pecican, *Regionalism românesc. Organizare prestatală și stat la nordul Dunării în perioada modeivală și modernă,* București, Editura Curtea Veche, 2009, p. 231.

[8] Alexandru-Florin Platon, Laurenti Radvan, Bogdan-Petr Maleon, *O istorie a Europei de Apus în Evul Mediu,* Polirom, 2010, p. 25.

[9] Simon Jenkins, *Scurtă istorie a Europei,* Editura Litera, 2018, p. 23.

[10] Herbert Butterfield, *The Peace Tactics of Napoleon, 1806–1808,* Cambridge University Press, 1929, p. 91.

În această împărăție austriacă primele gânduri de organizare federală vor apărea abia la șeful iacobinilor maghiari, Ignatie Martinovici, în jurul anilor 1795. Acest prim militant în favoarea unei federații republicane a Dunării număra printre republicele componente ale marii confederații Valahia (adică Ardealul și Banatul), Ilirica, Slavonia și Ungaria redusă la granițele sale etnice.[11] Realizarea acestui plan, care ar fi avut și aprobarea lui Robespierre, trebuia să aibă loc prin mijloace revoluționare. Revoluția trebuia să izbucnească la Arad și Timișoara, dar mai înainte ca Martinovici să-și pună planul în aplicare, el e decapitat în 1795.[12]

Planurile viitoare de federație europeană sunt continuate de Napoleon I, dar într-un mod nou și diferit de această dată, nu ca un proiect politic, ci ca o stavilă împotriva expansiunii ruse. Teritoriile românești nu prezentau un mare interes pentru marele împărat, dovadă fiind planul acestuia de a ceda Moldova și Valahia Austriei, ca o barieră împotriva expansiunii Rusiei. Însă apare și un al doilea proiect, care nu ajunge să fie finalizat, în care Napoleon precizează că ar propune o *confederație a Dunării,* formată din Moldova, Valahia, Serbia, și poate și Bulgaria.[13]

Într-un raport neiscălit, dar care prin ideile sale filoruse indică pe Mihail Sturdza ca autor, sub titlul *Considerații asupra Moldovei și Valahiei la începutul anului 1825,* se găsesc de asemeni unele aluzii federaliste în aceste regiuni, sub oblăduirea Rusiei. Se exprimă că Valahia și Moldova, trecând sub suzeranitatea țarului tuturor rușilor, și-ar păstra totuși regimurile lor proprii, devenind primele verigi dintr-o asociație politică mai mare.[14]

Cu anul 1826, introdusă în textul *Convenției de la Akkerman* din 7/19 octombrie, apare ideea unei reforme radicale a organizării statale românești.[15] Această reformă trebuie să fie vizibilă prin întocmirea unor regulamente generale pentru fiecare Principat. Proiectul nu a putut fi dus la final, deoarece a întâmpinat opoziția Porții și a conservatorilor români. Anul 1828, anul ocupării Principatelor, a dat naștere redactării unui nou tratat, *Tratatul de la Adrianopol,* dar și oportunitatea ca Țările Române să poată beneficia de o administrație independentă, sub forma existenței unor regulamente administrative. Mai concret, aceste regulamente administrative

---

11 George Ciorănescu, *Românii și ideea federalistă,* Editura Enciclopedică, 1996, p. 100.

12 Augustin Tătaru, *Colaborarea economică a țărilor din bazinul dunărean,* Cluj, Tip. Națională, 1938, p. 24 apud George Ciorănescu, *op.cit.,* p. 3.

13 Herbert Butterfield, *The Peace Tactics of Napoleon,* 1806–1808, Cambridge University Press, 1929, p. 123.

14 Eudoxiu de Hurmuzaki, *Documente privitoare la istoria românilor,* vol. XVII, îngrijit de Nerva Hodoș, București, 1913, p. 380 apud George Ciorănescu, *op. cit. ,* p. 4.

15 Ion Țurcanu, *Istoria românilor: Cu o privire mai largă asupra culturii,* Editura Istoros, 2007, p. 57.

urmau să funcționeze sub ocupația rusească. Scopul urmărit de ruși în realizarea acestor regulamente nu urmărea întărirea autonomiei interne, ci mai degrabă consolidarea dominației rusești. Momentul era cât se poate de prielnic, ocuparea Principatelor permițând rușilor nu doar să ghideze și să supravegheze îndeaproape prevederile celor două regulamente, dar și posibilitatea de a le aplica prin intermediul ierarhiei administrative civile rusești instaurate la nivelul tuturor eșaloanelor administrative românești[16]. Această prevedere avea să fie pusă în aplicare sub ocupație rusească, cu scopul de a-și întări influența politică asupra Imperiului Otoman. Atât ocupanții ruși, cât și boierii români urmăreau să-și consacre legislativ propunerile de reformă a administrației publice românești. De aceea, în centrul atenției programului de reformă rusesc și românesc a stat redactarea *Regulamentelor Organice.*[17] Privind organizarea administrativ-teritorială, se păstra vechea împărțire în județe (Muntenia) și ținuturi (Moldova), având la conducere proprii agenți, numiți de către domn pe trei ani. Fiecare astfel de unitate administrativ-teritorială avea subdiviziuni numite *ocoale* în Moldova și *plăși* în Muntenia. Acestea, la fel ca și *județele/ținuturile,* erau lipsite de personalitate juridică.[18]

Deși Regulamentele ofereau satelor o organizare sumară, noile coordonate ale administrației sătești marcau un pas important spre construirea comunei moderne. Menținând satul ca unitate administrativ-teritorială de bază, noua formulă organizatorică reașeza dreptul tradițional de autoadministrare al obștii vicinale românești într-o ecuație care deschidea drumul spre descentralizarea administrativă modernă.[19] Sătenii revin la vechiul obicei de a alege un *pârcălab* în Muntenia și un *vornicel* în Moldova, dar este organizat și un *Sfat sătesc,* cum este și în situația orașelor cu organizarea unui *Sfat orășenesc,* format în fiecare an din șase membri ai fiecărei comunități. Chiar dacă satelor le este dată spre administrare o sumă de bani ce forma patrimonial sătesc și personalitate juridică, acest lucru nu înseamnă instaurarea unor principii de autonomie administrativă.

Regulamentele organice au fost scrise ținându-se cont de instrucțiunile de la Varșovia și au fost aprobate de țar în mai 1829. Pe lângă aspecte legate de organizarea statului, acestea mai prevedeau înființarea unei miliții naționale, înființarea unui serviciu special de agenți executivi inferiori pe lângă administrații și judecăto-

---

16 Manuel Guțan, *Istoria administrației publice românești,* București, Editura Hamangiu, 2006, pp. 132–133.

17 *Idem, Istoria administrației publice locale în statul român modern,* București, Editura All Beck, 2005, p. 7.

18 *Ibidem.*

19 *Ibidem,* p. 10.

rii, urmând să se desființeze slujitorii, cătanele și plăieștii, polcovnicii și căpitănatele.[20]

Aceste regulamente instituite în teritoriul românesc în perioada dominației ruse au fost caracterizate de o serie de elemente noi pentru organizarea administrativă. Astfel, amintim de caracterul unitar care presupunea existența unor instituții similare pentru Țara Românească, cât și pentru Moldova, lucru care a determinat o apropiere instituțională între cele două. Deși nu pot fi socotite ca fiind primele constituții ale românilor, din cauza faptului că presiunile rusești au împiedicat manifestarea voinței clasei politice românești a vremii, ele nu au mai puțin un caracter constituțional (în ciuda numelui lor).[21] Prin așezarea la conducere a unor membri din clasa boierească, cu excluderea aproape completă a reprezentanților clasei burgheze sau țărănești, Regulamentele dezvoltă în acest fel și un caracter aristocratic. Caracterul conservator al acestor documente se poate observa și este susținut de existența unor privilegii acordate clasei boierești, care a determinat un tip de control modern, sub dominație rusească, asemănător celui de tip fanariot. Cu toate că predomină o serie de elemente conservatoare și tradiționaliste în redactarea acestor documente, se poate observa totuși și caracterul modern prin influențele liberalismului burghez și a principiilor constituționalismului modern. În acest sens, Regulamentele au introdus și au organizat puterea statală, pentru prima dată în istoria politico-juridică a Principatelor, după *principiul modern al separației puterilor în stat.*[22]

Anul 1832, a adus în premieră pentru organizarea teritoriului românesc, existența *funcționarilor publici locali,* în București și în Iași. Apariția acestora a venit ca o necesitate pe fondul recunoașterii existenței unui interes public local la nivelul orașelor. Printre atribuțiile Sfatului orășenesc se numără și aceea de a aduce la cunoștință Sfatului administrativ toate problemele orașului. Orașul, având personalitate juridică, a avut dreptul de a deține un buget de venituri și cheltuieli, precum și un domeniu administrativ.[23]

Nenumărate tratate ruso-turcești garantaseră autonomia administrativ-internă a celor două Principate, iar interesul rușilor de a le anexa a determinat un permanent amestec al acestora în treburile interne, chiar și formularea Regulamentelor având același scop. În ciuda practicării unui absolutism adesea despotic, ceea ce ar fi trebuit să conducă la un centralism exacerbat manifestat, la nivel local, printr-o unita-

---

20 *Ibidem.*

21 Manuel Guțan, *Istoria administrației publice românești,* București, Editura Hamangiu, 2006, pp. 133–134.

22 *Ibidem,* p. 134.

23 *Ibidem,* p. 146.

te desăvârșită a acțiunii administrative, au apărut la nivel local numeroase fenomene de disoluție, nu doar a autorității administrative a centrului, ci chiar a autorității statale.[24]

Unul dintre teritoriile românești, Basarabia, este anexat de către Imperiul Țarist în anul 1812 și primește cu această ocazie statutul de provincie, ceea ce îi conferea un regim politico-administrativ special în cadrul Imperiului. Totuși, până în 1829 este păstrat aproape intact modelul de organizare administrativ-teritorială tradițională românească, moment în care Guvernatorul general devine deținătorul întregii puteri.[25]

Revoluția de la 1848 este un moment important ce marchează întreaga Europa de la Est la Vest. Revoluția a avut loc și în Țările Române și s-a dezvoltat pe baza curentului de idei specific revoluționarilor europeni pașoptiști. Conflictele de la mijlocul secolului al XIX-lea au luat o formă specială datorită circumstanțelor politice. Între cele două decade dintre revoluțiile de la 1830 și 1848, expunerea înspre viața politică – dreptul de vot, participarea la dezbaterile politice și chiar citirea anumitor publicații de presă erau de obicei restrânse la un grup mic de populație, a cărui mărime era diferită de la Vest la Est și de la Nord la Sud.[26] În consecință, a existat frecvent o separație între politici privind organizarea statului, economie și viață socială, lucru care a determinat dispute între diferitele ramuri.

Revoluția de la 1848 a reprezentat revolta burgheziei europene, fiind o revoltă naționalistă ce a apărut ca o consecință asupra instalării ordinii supranaționale stabilite de *Congresul de la Viena* (1814–1815).[27] Nu toate straturile societății au fost la fel afectate de revoluție, dar niciunul nu a rămas perfect neatins. Aceste revolte dintre anii 1848–1849 au reușit să determine formarea cadrului creării statelor naționale în Europa, fiind totodată și cel mai proeminent eveniment desfășurat în perioada 1815–1914. Revoluția a extins libertatea politică, iar astfel a fost accelerată politizarea societății.[28]

Curentul revoluției se extinde rapid și asupra Ungariei care dorea obținerea independenței față de Austria și constituirea unui stat maghiar independent și unitar, refuzând românilor și croaților dreptul de autodeterminare. Pentru români, uniu-

---

24 Manuel Guțan, *Istoria administrației publice românești,* Sibiu, Editura Universității „Lucian Blaga", 2003, pp. 130–131.

25 Sergiu Cornea, *Organizarea administrativă a Basarabiei: (1812–1917),* 2003, p. 22.

26 Jonathan Sperber, *The European Revolutions, 1848–1851,* Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 39.

27 Marsh William, Carrick Bruce, *365 de zile care au marcat istoria omenirii,* Editura Litera, 2012, p. 57.

28 Dieter Dowe et al, *Europe in 1848. revolution and reform,* Berghahn Books, 2001, p. 6.

nea era sinonimă cu maghiarizarea, de aceea, aceștia se organizează în *Adunarea de la Blaj,* moment în care își adresează o serie de propuneri, dintre care cea mai importantă este autonomia politică a națiunii române.[29] Guvernul provizoriu se găsea înconjurat din toate părțile de puterile absolutiste: Austria, Turcia suzerană și Rusia protectoare, ceea ce îl determină să caute sprijin în legătura cu celelalte guverne revoluționare din Europa.

Ion Maiorescu, în calitate de reprezentant al guvernului provizoriu român, numit prin decretul din 22 iulie, înaintează guvernului german două memorii, unul datând din 17/19 septembrie 1848, iar cel de al doilea din 4/16 noiembrie 1848. În ambele memorii, părintele lui Titu Maiorescu propunea germanilor să realizeze o federație care să se întindă de la țărmurile Balticei până la ale Mării Negre, înglobând și români și unguri în ea.[30] Chiar dacă la o primă vedere planurile lui Maiorescu păreau să pună în prim-plan avantajele pe care le-ar fi avut Germania prin punerea lor în aplicare, de fapt scopul românului era de a reuși să reunească cu ajutor german pe toți românii într-un singur mănunchi. Importante de amintit sunt și pericolele la care era extinsă națiunea română prin aplicarea acestor planuri, dintre care cel mai cunoscut și controversat pericol este cel al germanizării națiunii.

În acest context, statutul funcționarului public a rămas mereu în atenția realizatorilor programelor de reformă, ca o dovadă a problemelor existente în acest sector. Apare însă, în premieră, o preocupare pentru problema libertăților locale și a descentralizării administrativ-teritoriale.[31] Propunerile de organizare a administrației publice autonome pe baze teritoriale au variat de la un Principat la altul, dar și de la un autor la altul, în funcție de momentul redactării lor, de cultura juridică a acestora, de starea lor socială și de influențele suferite din partea curentelor ideologice apusene.

Anul 1856 reprezintă anul *Congresului de Pace de la Paris,* moment în care românilor li s-a dat posibilitatea de a-și prezenta proiectele cu privire la organizarea internă a Principatelor, de a-și expune dorința de schimbare, de transformare instituțională pe baza propunerilor de reformă a administrației publice locale prezentate în cadrul proiectelor revoluționare de la 1848.[32] Proiectele de reformă a administra-

---

[29] Victor Cherestețiu, *Adunarea națională de la Blaj, 3–5 (15–17) mai 1848: începuturile și alcătuirea programului revoluției din 1848 din Transilvania,* Editura Politică, 1966, p. 341.

[30] George Ciorănescu, *op. cit.,* p. 14.

[31] Manuel Guțan, *Istoria administrației publice locale în statul român modern,* București, Editura All Beck, 2005, p. 43.

[32] Constantin Vitanos, Alexandru-Claudiu Vitanos, *România de la „Marea cea mare”,* Editura Mica Valahie, București 2018, p. 63.

ției publice prezentate în cadrul acestui congres, îl au ca și mentor pe Mihail Kogălniceanu. Reformele necesare aplicării vieții administrative s-au pronunțat prin solicitări care erau favorabile organizării orașelor României în municipii cu consilii proprii și alte instituții care să răspundă nevoilor pentru care au fost create. Privind organizarea unităților din zona rurală, reforma administrativă cuprindea cereri pentru existența independentă a comunelor, atât în privința alegerilor, cât și legat de sectorul financiar.[33]

Este important de menționat în anul 1862, *Proiectul Barbu Catargiu.* Acest proiect presupunea împărțirea Principatelor Unite (Moldova, Muntenia, Oltenia) în patru Prefecturi generale.[34] Așadar, reforma regionalismul este prezentă în dreptul românesc încă de la proiectul primului prim-ministru, ideea evoluând sub diverse forme în funcție de condițiile istorice.[35]

Numele lui Alexandru Ioan Cuza trebuie asociat întotdeauna cu formarea statului român modern. Unificarea nu a fost doar un proiect politic, ci și o evoluție ce și-a pus amprenta asupra reformei administrației locale. Cele mai importante reforme asupra cărora Alexandru Ioan Cuza atrăgea atenția încă de la numirea sa erau cele legate de descentralizarea administrativă, prin reorganizare comunală și municipală.[36] Procesul s-a dovedit a fi unul destul de complicat, o problemă importantă a acestei reforme fiind creată de împroprietărirea satelor de clăcași. În plus, trebuie amintit și permanentul conflict între cele două formațiuni politice, liberali și conservatori. Toate aceste dificultăți nu vor face decât să întârzie procesul reformei administrative cu cinci ani. Cele două legi de organizare administrativă au fost votate în 1964 de către Adunarea legiuitoare și au adus cu sine nașterea unor instituții noi statului român modern: Prefect, Subprefect, Comună, Consiliu comunal, Consiliu județean, Comitet permanent, Primar.[37]

Organizarea administrativă a acestei perioade nu neglija principiul centralizării administrative, cunoscut ca și principiul ce asigură independența națională. Astfel, noul principiu formula așezarea interesului general într-o ecuație cu cel local, un echilibru între general și particular, în așa fel încât comunitățile locale să aibă capacitatea necesară de a-și rezolva problemele pentru care au fost create.

---

33 Lucian Boia, *România, țara de frontieră a Europei,* București, Editura Humanitas, 2017, p. 64.

34 Direcția Generală a Arhivelor Statului din Republica Socialistă România, *Îndrumător în arhivele statului municipiul București,* Volumul 1 1976, p. 15.

35 Eugen Popa, *Autonomia locală în România,* Editura All Beck, 1999, p. 150.

36 *Ibidem.*

37 Constantin Vitanos, Alexandru-Claudiu Vitanos, *România de la „Marea cea mare”,* Editura Mica Valahie, București 2018, p. 45.

Principiul desconcentrării administrative[38] apare acum pentru prima dată în legislația românească și presupune ca reprezentanții locali ai centrului să aibă puteri de decizie la nivel local, delegate de către centru, cu scopul de a crește eficiența aplicării actelor administrației centrale la nivel local.

Anul 1866 reprezintă anul abdicării lui Cuza, dar totodată și anul în care se aduce la conducerea Principatelor Unite un prinț străin. Acest prinț este Carol-Ludovic de Hohenzollern-Sigmaringen care devine principe al României până la 10 mai 1881, când România devine regat și el devine rege.[39] Pe perioada domniei sale, România își obține independența, prin participarea la războiul ruso-turc din 1877–1878, încheiat prin Pacea de la San Stefano.[40]

Cu toate acestea, cel mai important pas în modernizarea acelei perioade, îl reprezintă introducerea *principiului descentralisarei administrative*[41], al unei autonomii administrative, chiar dacă aceasta nu era și una politică, ce avea ca și nucleu dreptul comunei de a se administra individual pe baza legilor formulate de autoritatea statală. *Descentralisarea* administrativ-teritorială introdusă de Cuza reprezenta un model de autonomie locală aflat abia la început. Cu toate acestea, legislația de la 1864 era incomparabil mai descentralizatoare decât epoca regulamentară, dovadă fiind și fundamentarea acesteia prin nașterea unei constituții, Constituția de la 1866.[42] În perioada 1866–1918 construirea administrației publice locale moderne a avut la bază ideea *descentralisarei* administrativ-teritoriale preluată ca principiu constituțional de Constituția liberală de la 1866 și asumată obsesiv de mai toate programele politice ale partidelor aflate la guvernare. Noua constituție dispune printre altele întărirea principiului *descentralisarei* administrației și pe cel al autonomiei locale. Constituția de la 1866 nu aducea noutăți semnificative în ceea ce privește organizarea și funcționarea administrației publice centrale, însă venea cu o reglementare completă a legilor din timpul lui Cuza. Constituția care a intrat în vigoare la 1 iulie 1866 întărea principiul *descentralisarei* administrației și implicit pe cel al autonomiei locale.[43] Perioada 1866–1918 este caracterizată de aplicarea legilor Constituției de la 1866. Astfel, construirea administrației publice locale moderne a

---

[38] Monitorul Oficial, *Legislația României, Articolul 119,* 2003, p. 1441.

[39] Paul Lindenberg, *Regele Carol I al României,* Editura Humanitas, 2016.

[40] *Ibidem.*

[41] Camera Deputaților, *Constituția României din 1866,* Articolul 132.

[42] Manuel Guțan, *Istoria administrației publice românești,* Ediția a 2-a, București, Editura Hamangiu, 2006, p. 227.

[43] *Ibidem,* p. 228.

avut la bază ideea descentralizării administrativ-teritoriale, ceea ce reprezintă o mai mare independență față de centralismul legilor lui Cuza.

După abdicarea lui Cuza, sarcina punerii în aplicare a imperativului constituțional al descentralizării administrative, rămâne un subiect foarte dezbătut. Treptat, proiectele de reformă românești au început să conștientizeze neconcordanța și să încerce să modifice segmentele copiate după modele occidentale pentru ca aceste reforme să poată fi implementate eficient. Odată cu trecerea timpului, colectivitățile locale s-au înmulțit, viața administrativă a devenit mai complexă, numărul funcționarilor publici locali fiind și el unul majorat. În perioada 1866–1918 construirea administrației publice locale moderne a avut la bază ideea descentralizării administrativ-teritoriale preluată ca principiu constituțional de Constituția liberală de la 1866 și asumată obsesiv de mai toate programele politice ale partidelor aflate la guvernare. Toate acestea urmăreau descentralizarea administrativă completă și independența comunală, care să atenueze centralismul administrativ excesiv al legislației lui Cuza.[44]

Perioada 1867–1918 a reprezentat pentru Transilvania o perioadă de dominație austro-ungară, lucru care a avut profunde semnificații și asupra evoluției administrației publice transilvănene. Guvernul maghiar a urmărit consolidarea cât mai rapidă a noii structuri statale, încercând o uniformizare administrativ-teritorială pe tot teritoriul Ungariei. Prin Legea XXXIII din 1876, *comitatul* a fost generalizat ca unitate administrativ-teritorială. Introducerea acestuia a avut loc pe bazele unui noi decupaj teritorial: comitatele medievale mai mici au fost contopite într-una mai mare iar altele au fost unite cu vechile scaune și districte. Au rezultat de aici 12 noi comitate în Transilvania și alte șase în Banat, Crișana și Maramureș. Fiecare din aceste comitate era împărțit în mai multe *plăși*.[45] După 1867, teritoriul transilvănean a fost organizat, cel puțin din punct de vedere conceptual, cu scopul de a aborda o largă autonomie administrativă colectivităților locale.

Această perioadă a fost caracterizată de un centralism administrativ înalt, descentralizarea administrativă existând în elementele ei formal-constitutive. Nu sunt notabile schimbări pozitive și semnificative la nivel administrativ care să fi avut loc în această epocă, ceea ce rămâne important de menționat este reprezentat de încercările repetate ale diverselor guverne liberale de a produce transformări de sus în jos, lucru care s-a dovedit a nu fi foarte eficient ținându-se cont de realitățile mediului administrativ românesc. Surprinzător, sfârșitul perioadei ne descoperă o situație mult mai bună în lumea comunelor. În ciuda tutelei administrative foarte severe

---

[44] *Ibidem*, p. 227.

[45] *Ibidem*, p. 244.

și a censului de avere ce limita unei bune părți a țărănimii accesul în Consiliul comunal, sistemul alegerii (indirecte) a primarului s-a impus în cele din urmă.[46] Prin urmare, în 1894 apare *Legea pentru Consiliile Județene,* conform căreia era micșorat numărul comunelor, iar județele primeau personalitate juridică.[47] Acest aspect oferea consiliului județean puterea de a face regulamente pentru administrarea județului, cât și dreptul acestora de a impune contribuții suplimentare pe lângă cele directe către stat.[48] În anul 1912, ideea regionalismului este reluată prin *Proiectul Carp,* care conținea împărțirea teritoriului României în șase circumscripții regionale.[49]

1.2. Procesul de regionalizare în perioada interbelică

În organizarea mecanismului administrativ al unui stat avea de-a face cu două mecanisme distincte: *centralizare* și *descentralizare.* Alături de acestea, avem *deconcentrațiunea* ca un derivat al centralizării, ce reprezintă o deplasare de sarcini de la nivel general la organe cât mai apropiate de local, dar și *autonomia* ca un derivat al descentralizării, care se referă la limita până la care poate fi folosită descentralizarea. Descentralizarea teritorială semnifică dezvoltarea dreptului de inițiativă și execuție în interiorul respectivei unități, dar și diminuarea drepturilor care aparțin autorității centrale.

Anul 1918 ne descoperă o Românie postbelică cu un teritoriu și un număr de locuitori dublate, alături de un statut de putere regională. La acel moment, organizarea administrativă a statului nostru nu decurgea dintr-un singur izvor legal, ci din mai multe[50]. La acea vreme, se putea spune că avem atâtea sisteme de organizare administrativă, câte sunt și regiunile mari din care se alcătuiește țara. Vechiul regat își are structura administrativă, pe care i-a dat-o anul 1864 și pe care i-a întărit-o, doi ani mai târziu, Constituția. Nu trebuie să uităm însă că ideea acestei structuri este pur latină, ca una ce purcede din ideile Marii Revoluții Franceze, care a înche-

[46] *Ibidem,* p. 229.

[47] Emile A. Frunzesco, *Organizarea politică și administrativă a României,* 1909, p. 639.

[48] Radu Săgeată, *Acte normative care au vizat organizarea administrativ-teritorială a României,* 2012.

[49] Eugen Popa, *Autonomia locală în România,* Editura All Beck, 1999, p. 150.

[50] Elena Grad-Rusu, *The process of regionalization of Romania in the interwar period – the first legislative steps,* Agora International Journal of Juridical Sciences, Vol 14 No 2, 2020, pp. 115–120.

iat veacul al XVIII-lea[51]. Acest fapt a făcut necesară formularea unei noi constituții, Constituția din 1923, alături de o unificare a legislației administrative. Descentralizarea administrativă era anunțată prin acordarea județelor și comunelor a dreptului de a-și satisface interesele proprii prin consiliile alese.[52]

Primul moment al existenței noului stat este marcat de o perioadă de tranziție în cadrul domeniului administrației. Unificarea administrativă trebuie să fie o lucrare de armonizare, ea nu trebuie să desființeze obiceiurile locale, limba, cultura și tradițiile noilor regiuni integrate. Prima decizie în această direcție este legiferată de *Actul de unire al tuturor românilor,* adoptat la 1 decembrie 1918, prin care se hotăra formarea unui *Sfat Național Român.* Alături de acesta, ca și organ executiv, a fost înființat *Consiliul Dirigent al Transilvaniei, Banatului și ținuturilor românești din Ungaria.*[53] Uniformizarea s-a făcut cu mari dificultăți și mai mult în ceea ce privește terminologia, deoarece acest Consiliu Dirigent nu a încercat o uniformizare a organizării administrativ-teritoriale a Transilvaniei cu România, ci a decis ca legile vechiului stat maghiar să rămână în vigoare pentru a exista continuitate.

Problema regionalizării teritoriului reprezintă un aspect important pentru studiile și cercetările perioadei interbelice, însă acest lucru nu este unul primordial pe agenda de lucru a oamenilor politici. Se pare că o importanță mai mare este acordată proiectelor de unitate statală, iar conceptul de regionalizare se prezintă sub forma unor idei de proiecte ce seamănă mai mult cu o regionalizare administrativă sau politică.

Termenul de *regiune* nu este încă la această perioadă consacrat ca și unitate de descentralizare administrativ-teritorială.[54] Prevederile constituției de la 1923 nu permiteau înființarea unor astfel de unități superioare județelor. Tot ceea ce s-a putut realiza au fost așa numitele directorate ministeriale cu unități de desconcentrare administrativă la nivelul cărora județele urmau să formeze în mod obligatoriu asociații dotate cu personalitate juridică.[55]

Aceleași probleme pot fi semnalate și în cazul reformelor urmate unirii cu Basarabia, alături de centralismul excesiv prin nenumărate atribuții oferite Sfatului Ță-

---

51 Anibal Teodorescu, *Viitoarea organizare administrativă a României,* în *Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor,* București, Editura Humanitas, 1990, p. 407.

52 Manuel Guțan, *Istoria administrației publice românești,* Ediția a 2-a, București, Editura Hamangiu, 2006, p.260.

53 Aurel Galea, *Formarea și activitatea Marelui Sfat Național Român din Transilvania, Banat, Crișana, Sătmar și Maramureș, 1918–1919,* Editura Epistem, 2000.

54 Monitorul Oficial, *Legea nr. 95/1925 pentru Unificarea Administrativă.*

55 Manuel Guțan, *Istoria administrației publice românești,* Ediția a 2-a, București, Editura Hamangiu, 2006, p. 263.

rii. Procesul de reorganizare a provinciei s-a realizat prin adoptarea instituțiilor administrative ale Vechiului Regat, dar fără a recurge la o eliminare bruscă a vechilor instituții rusești.[56] Pentru Bucovina, procesul de aplicare a administrației românești a fost mult mai complicat și a presupus o perioadă mult mai lungă de timp, deoarece era nevoie de avizul ministrului delegat al guvernului român la Cernăuți.

De îndată ce mai multe teritorii, cari au fost bazele întinderii materiale – în spațiu – a deosebitelor puteri de stat, se supun unei și aceleiași puteri suverane; de îndată ce mai multe corpuri politice suverane fuzionează într-un singur întreg politic suveran – ia ființă centralizațiunea politică și de guvernământ, ca o consecință naturală și fatală a închegării juridice a noului stat unitar.[57]

Însă, în acest context, ideea regionalismului a fost reluată în anul 1921 de către Constantin Argetoianu, în al cărui proiect de organizare a administrației locale se propunea gruparea celor 76 de județe ale României Mari și înființarea a nouă regiuni.

Problema regionalistă a fost adusă iarăși în discuție cu ocazia *Proiectului de lege pentru organizarea administrației locale din 1921,* depus de Constantin Argetoianu, Ministrul de Interne de la acea perioadă.[58] Acest proiect ne vorbește despre crearea unei noi circumscripții administrative, a regiunii, formată din mai multe județe, ca și o consecință a creșterii teritoriului și a numărului de locuitori ai țării. Proiectul vorbește despre formarea unui consiliu regional care va conduce interesele noii circumscripții și care va fi format din membri delegați din consiliile județene și de consiliile municipale din regiune, dar și din membri de drept. Organul executor va fi numit *presidentul regiunei.* Cu toate astea, *comuna, plasa* și *județul* rămân la fel de subordonate față de organele superioare administrative ale regiunii.[59]

Scopul regiunii, după acest proiect, este de a deconcentra unele atribuțiuni exercitate de puterea centrală și de a înlesni aplicarea legilor, având ca obiect serviciile administrative și serviciile de igienă, asistență și prevedere socială, precum și pentru a da o mai mare impulsiune și dezvoltare intereselor locale de ordin economic și cultural, interese care trec peste limitele teritoriale ale județelor. Organele regiunii, după proiect, erau consiliul regional compus din delegați ai consiliilor

---

56 A se vedea Monitorul Oficial, *Legea nr. 95/1925 pentru Unificarea Administrativă.*

57 Iosif Iacob, *Problema administrativă a statului român întregit,* Oradea-Mare, Tipografia „Biharia" S.A, 1923, p. 61.

58 Adrian Onofreiu, *Un proiect de regionalizare a României din anul 1921. Cazul județului Bistrița-Năsăud,* Revista Bistriței XXVIII/2014, pp. 299–331.

59 *Ibidem.*

județene și prezidentul regiunei ca reprezentant al puterii executive, el exercita tutela asupra județelor și comunelor[60].

Interogațiile asupra modului în care diversitatea administrativă va fi gestionată de noul stat, care este, constituțional și în acord cu practicile cabinetelor de după 1918, doar un Vechi Regat reunind noi provincii, dar nu un stat esențialmente diferit de cel anterior, își află răspunsul prin graduala armonizare a legislației[61], care are ca punct de plecare modelul birocratic ce a pilotat dezvoltarea regatului până la Unire.

Marea problemă a organizării administrației publice locale după primul război mondial nu a mai fost stabilirea unei administrații publice moderne, ci modul în care, ținând cont de principiile de organizare administrativă, se poate construi o administrație publică locală uniformă pentru tot teritoriul țării, fapt care ar fi oferit un caracter unitar noului stat; *Reținem totuș că situațiunea geografică are, de sigur, înrâurire asupra administrațiunii; însă rolul ei hotărâtor rămâne în domeniul activității politice a societății.*[62] Descentralizarea nu trebuie percepută doar într-un sens teritorial și geografic, ea este un proces profund și intern; descentralizarea se aplică serviciului public și chiar administrației.

Descentralizarea nu trebuie să fie înțeleasă ca un termen tranșant ce presupune o schimbare extremă care să fie aplicată într-un mod foarte clar și bine delimitat, deoarece acest lucru ar putea duce la izolarea instituțiilor și organizațiilor locale. Această izolare, realizată cu scopul de a oferi independență, poate să aibă conotații negative asupra procesului administrativ, poate fi înțeleasă greșit, iar în acest mod s-ar ajunge la existența unor unități izolate, cu o politică diferită de cea a statului, lucru care în final ar periclita chiar stabilitatea și existența statului.

Aceste măsuri erau doar o primă parte din procesul integrării, cea mai importantă problemă rămânea cea a creării unui cadru legislativ și instituțional unic pentru întreaga țară. Procesul a durat câțiva ani de zile, fiind legiferat prin *Legea de unificare administrativă* de la 14 iunie 1925.[63] Legea susținea ideea de asociere a județelor, prin care se specifică formarea unui organ deliberat – Adunarea Regională, formată din membrii fiecărui județ. Fiecare astfel de regiune va avea un centru

---

[60] Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ,* volumul I, București, Tipografiile Române Unite, 1925, p. 562.

[61] Ioan Stanomir, *Libertate, lege și drept. O istorie a constituționalismului românesc,* Iași, Polirom, 2005, p.84.

[62] Ion V. Gruia, *Descentralizarea administrativă și organizarea regională a țării,* în *Revista de drept public,* no. 1, Year I, București, Editura Cultura națională, 1926, p. 86.

[63] Monitorul oficial, *Legea de unificare administrativă de la 14 iunie 1925.*

care va fi reprezentat de prefectul județului și care va avea rol de comisar al guvernului în regiune și va supraveghea la executarea legilor și regulamentelor de administrație publică.

În 1925, profesorul și avocatul Paul Negulescu, scria într-una din lucrările sale: activitatea statului, manifestată prin activitatea diverselor servicii publice, și supusă ordinii legale, constitue administrațiunea. Dreptul administrativ cuprinde totalitatea normelor juridice în conformitate cu care se exercită această activitate a statului. Toate serviciile publice care exercită această activitate sunt servicii administrative. Totalitatea serviciilor administrative poartă de asemenea numele de administrațiune.[64]

Conform constituției, teritoriul României era împărțit din punct de vedere administrativ în județe, iar județele în comune. Anuarul statistic din 1923[65], recunoștea un număr de 76 de județe și 7241 de comune, din care 144 erau comune urbane. Din punct de vedere judecătoresc, teritoriul are circumscripțiuni judecătorești, iar fiecare județ are câte un tribunal. O altă diviziune a spațiului țării reprezintă circumscripțiunile electorale, sanitare, școlare, ale muncii sau silvice și miniere.[66]

Conform Art. 4 Titlul 1 din Constituția de la 1923: Teritoriul României din punct de vedere administrativ se împarte în județe, județele în comune. Numărul, întinderea și subdiviziunile lor teritoriale se vor stabili după formele prevăzute în legile de organizare administrativă.[67]

Acest articol ne expune clar și concis faptul că teritoriul României este organizat administrativ din județe, care au ca subdiviziune, comunele. Nu este relatat nimic în legătura cu o organizare administrativ-teritorială sub forma regiunilor sau sub forma unor alte metode de grupare teritorială mai cuprinzătoare decât județele. Acest fapt poate fi văzut ca un aspect deficitar în formularea articolelor Constituției, ținând cont că este prima lege fundamentală elaborată după realizarea Marii Uniri. Era important și relevant să se realizeze un articol care să dispună o organizare mai specifică nevoilor actuale ale statului nou format, nu una simplistă și foarte clară ca cea existentă.

---

64 Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ român,* vol. I, edițiunea a III-a, București, Editura Tipografiile Române Unite, 1925, p. 51.

65 Ministerul Industriei și Comerțului, *Anuarul statistic al României din 1923*, București, Tipografia Curții Regale, 1924.

66 Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ român,* vol. I, edițiunea a III-a, București, Editura Tipografiile Române Unite, 1925, p. 52.

67 Monitorul Oficial, *Constituția României din 1923,* Titlul I, Articolul 4.

Totodată, *Titlul 1. Despre teritoriul României*, are în componența sa doar patru articole și doar unul singur se referă la organizarea administrativă a teritoriului României, cu toate că au existat mai multe proiecte și propuneri pentru o astfel de organizare. Dintre acestea, îl amintim pe cel al lui Anibal Teodorescu, care propunea formarea regiunii cu scopul de a simplifica administrația statului prin deconcentrarea ce ar aduce-o existența acestei regiuni în atribuțiile centrului, fiind în același timp și o bună metodă de a supraveghea la buna administrație a județelor din care s-ar compune.[68] Acesta considera că trebuie să existe o autonomie financiară a județelor, iar regiunea ar putea fi un mijloc pentru atingerea scopului unei mai bune descentralizări.

Argumentul că problema administrativă a statului român provine din faptul că există mai multe sisteme de organizare este folosit și de Anibal Teodorescu. Acesta vede o soluționare prin două metode: prima ar fi extinderea organizării administrative a Vechiului Regat la întregul teritoriu al noului stat format, iar o a doua ar sta în împrumutul unui model din străinătate care a fost probat acolo și ale cărui efecte au fost probate. Lăsând la o parte aceste două concepte, autorul susține că cel mai potrivit ar fi să adoptăm un mixt care să cuprinde principii generale și superioare din știința administrației, alături de un element concret care să țină cont de nevoile statului român. Totodată, se vorbește despre autoritatea comunală, despre formarea unui Consiliu comunal, doar că se propune un mandat de nouă ani. Centrele de populație foarte mari ar trebui să se numească municipii, iar județul va deveni o formațiune artificială cu rolul de a asigura controlul administrației comunale. Deoarece pot exista interese publice superioare posibilităților de satisfacere ale județelor, întâlnim și de această data necesitatea formării unei noi circumscripții și anume regiunea, investită cu personalitate juridică. Pe de altă parte, regiunea ar fi menită să ușureze administrația statului prin desconcentrarea ce ar aduce-o în mod necesar în atribuțiile centrului, fiind în același timp cu mult mai în măsură să privegheze la buna administrație a județelor din care s-ar compune, decât centrul.[69]

Formarea României Mari aduce cu sine și o nouă titulatură în cadrul funcționării statului: *regalitatea.*[70] Regele are atribuțiuni relativ mari, el reprezintă țara pe plan intern, dar și extern, numește și revoacă miniștrii, are inițiativă legislativă. Acest lucru dă Regalității aerul unui organ superior, separat, independent, un or-

---

68 Anibal Teodorescu, *Viitoarea organizare administrativă a României, în Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor,* Humanitas, București, 1990, p. 417.

69 Anibal Teodorescu, *op. cit.,* p. 417.

70 Ion Mamina, *Regalitatea în România: 1866–1947: instituția monarhică, Familia regală, domniile, contribuții la dezvoltarea instituțiilor culturale, monumentele de for public, cronologie,* 2004.

gan moderator care le poate controla pe celelalte puteri. Puterea legislativă și cea executivă stabilesc modul în care funcționează serviciile publice. Statul este reprezentat de agenți sau funcționari (prefecți, primari, consilieri județeni, comunali, agenți de poliție), cu o sferă a competenței bine delimitată.

Administrația trebuie să vegheze continuu la satisfacerea intereselor cetățenilor, nu trebuie să funcționeze doar pe bază de sesizări. Acțiunea sa trebuie să fie promptă, să acționeze imediat ce a semnalat existența unei probleme, iar de cele mai mult ori, intervenția sa creează un efect general, asupra întregului teritoriu. Actele administrative de autoritate sunt actele prin care autoritatea administrativă ordonă sau interzice ceva administrațiilor, astfel un regulament, o ordonanță, un decret de numire într-o funcțiune sunt acte de autoritate, prin ele organele administrative comandă cetățenilor.[71]

Există o gamă largă de măsuri care pot determina descentralizarea în administrație, însă cea mai importantă și cu cel mai mare impact este *regionalismul.* În urma primului război mondial puteau fi remarcate foarte ușor două tendințe în cadrul procesului de descentralizare administrativă: prima, presupunea o reală reprezentare economică în administrație, iar a doua vorbea despre stabilitate, completată cu o industrializare a domeniului administrativ. În urma deciderii asupra legii pentru unificarea administrativă referitoare la constituirea consiliilor comunale și județene, se poate spune că s-a oferit o reprezentare a intereselor economice locale. Rolul industrializării în desfășurarea acestui proces este acela de a oferi domeniului administrativ autonomie și responsabilitate, cu alte cuvinte, de a organiza mijloacele de lucru, atribuțiile, de a coordona eforturile individuale în valorificări de interese colective, dar și de a avea posibilitatea unui control mai eficient.

Regiunea este un termen care aparține sferei democrației, este un concept cu ajutorul căruia se poate realiza o descentralizare cât mai corectă și eficientă, de la centru până la cele mai îndepărtate unități. Crearea regiunii ca și parte componentă a diviziunii administrative este determinată de o interdependență economică și socială.[72] Această interdependență duce la nașterea unor nevoi noi, care necesită la rândul lor niște instituții noi care să stabilească relații de comunicare între județ și centru.

Dacă L*egea județeană din 1872* presupune circumstanțe în care comunitatea de interese duce la o colaborare interjudețeană (art. 62), amintim și de *Proiectul din*

---

[71] Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ român,* vol. I, edițiunea a III-a, București, Editura Tipografiile Române Unite, 1925, p. 358.

[72] Ioan Stanomir, *Libertate, lege și drept. O istorie a constituționalismului românesc,* Iași, Polirom, 2005, p.84.

1909 care presupunea un pas și mai pronunțat către regionalism; cum era și firesc. Proiectul acesta cuprindea ideea asocierii județelor; Consiliile județene a mai multor județe puteau hotărî asocierea lor pentru executarea și întreținerea unor lucrări de interes comun. Hotărârea aceasta trebuia luată de către președinții consiliilor județene, prin informarea prefecților respectivi și aprobarea Ministrului de Interne.[73]

Această idee a asocierii județelor se reia prin *Legea din 1925.*[74] Astfel, regiunea va avea un organ deliberant, adunarea regională formată din membri de drept alături de membri aleși de consiliile județene din fiecare județ, dar și un organ executor care va fi reprezentat de o comisie permanentă care va lucra în intervalul sesiunilor adunării și va fi alcătuit din trei delegați pentru fiecare județ, aleși din sânul adunării regionale. Fiecare regiune va beneficia de existența unui centru care va fi reprezentat prin prefectul județului care va avea rol de comisar al guvernului în regiune și va supraveghea la executarea legilor și regulamentelor de administrație publică. Totodată, va reprezenta personalitatea juridică a Statului în justiție (a se vedea *Anexa 1*).

Este important să precizăm și care sunt, pe larg, atribuțiile Adunării regionale. Ea va reprezenta interesele regiunii, și se va implica în lucrări ce țin de exploatarea regiunii, de agricultura, industrie, comerț, cultură, asistență socială, măsuri de poliție și ordine publică, valorificarea bogățiilor regiunii, impozite, taxe, subvenții, transport. Pe scurt, tot ce presupune administrație dar la un nivel regional, stabilit prin formarea regiunii. Această fragmentare a atribuțiilor nu trebuie să creeze panică deoarece regionalismul este benefic desăvârșirii unității naționale. *Regionalismul este o stare de fapt pe care o constatăm în anumite ținuturi pe câtă vreme regiunea este un termen administrativ, este un inel în lanțul organelor administrative, inel care se poate suprapune noțiunii regionalismului sau poate să nu se suprapună. Se poate foarte bine concepe un Stat care din punct de vedere administrativ să admită noțiunea de regiune fără să aibă regionalism și iarăș un Stat în care regionalismul există, să nu admită în erachia lui administrativă treapta regiunii.*[75]

Regiunea trebuie să coordoneze lucrările locale, dar în același timp, trebuie să vegheze la executarea lucrărilor hotărâte prin descentralizarea departamentelor.

---

73 Ion V. Gruia, *Descentralizarea administrativă și organizarea regională a țării,* în *Revista de drept public,* no. 1, Year I, București, Editura Cultura națională, 1926, p. 97.

74 Monitorul Oficial, *Legea nr. 95/1925 pentru Unificarea Administrativă.*

75 Constantin Argetoianu, *Descentralizare administrativă și regionalism,* în *Revista de drept public,* no. 1, Year I, București, Editura Cultura națională, 1926, p. 20.

Din acest motiv, regiunea este indispensabilă descentralizării, deoarece reprezintă un element administrativ, dar și un element al necesității unei coordonări continue.

Împotriva necesității existenței regiunii s-au adus argumente cum ar fi crearea unei mentalități separatiste, subjugarea libertății persoanei, alături de argumentul poate cel mai demn de menționat, acela conform căruia contribuabilul român ar avea de suportat plata a patru bugete: comunal, județean, regional și statal. *Se poate ca regiunea să mărească cheltuelile administrative. Dar și capacitatea productivă a județelor în cadrul regiunei va crește cel puțin în ceea ce privește producțiunea economică și socială.[...] În acest mod regiunea trebue organizată în așa fel ca ea să soluționeze chestiunile administrative de importanță mai mare, fără nevoia participării servicilor centrale.*[76]

În studiul asupra reorganizării statului român reîntregit, Romul Boilă ne spune că anteproiectul său *abandonează înainte de toate ideea centralistă și exclusivă a guvernării și legiferării, în care vede cauza tuturor relelor.*[77] În locul parlamentului central s-a introdus un Consiliu de stat, prezidat de către Rege, care este organul central de guvernare și legislație al statului, ajutat de Consiliul legislativ și format din 60 de membri aleși din dietele provinciale, zece numiți de rege, cu un mandat de patru ani, alături de care s-a format și un guvern central din miniștri, membri din cadrul Consiliului de stat. Privind organizația provincială, cea mai importantă noutate o constituie dieta și guvernul provincial, organizate pe trei provincii: Muntenia, Moldova și Transilvania. Dieta este organ legislativ și se ocupă de toate domeniile asupra cărora nu s-a rezervat dreptul de legiferare al Consiliului de stat. Totodată, dieta are dreptul de a cere o anchetă în orice problemă de administrație publică. Guvernul provincial este compus din cinci miniștri pentru fiecare provincie, numiți de rege și care avea următoarele ministere, cu precizarea că un ministru nu poate fi membru și în Guvernul Central și în cel Provincial: Prezidenția cu internele și serviciile descentralizate – finanțele, domeniile și agricultura, industria, comerțul și drumurile – cultele și instrucțiunea publică, justiția. Privind domeniul justiției, vor exista instanțe judecătorești administrative precum judecătoria pretorală, județeană, provincială și judecătoria supremă administrativă. Romul Boilă admite ca și componente ale administrației, administrația centrală, provincială, județeană și comunală.

Într-o notă asemănătoare a susținerii regionalizării este și textul elaborat în 1919 de C.L. Negruzzi, *Proiect de descentralizare administrativă* care vorbea de formarea

---

[76] Ion V. Gruia, *Necesitatea regiunii în organizarea administrativă,* in *Reforma administrativă,* București, Editura Culturală „Regele Mihai I", 1929, p. 31–32.

[77] Romul Boilă, *Studiu asupra reorganizării statului român întregit,* Cluj, Tipografia Națională Soc. Anonimă, 1931, p. 9.

unor regiuni suprapuse zonelor istorice, iar în fiecare din aceste regiuni sa se întrunească Sfatul Provinciei format din membri aleși din fiecare unitate de organizare de acest fel.[78]

Lucrarea *Anteproiect de Constituție întocmit de secția de studii a Partidului Țărănesc* recunoaște la fel ca și studiile analizate anterior faptul ca România după 1918 cuprinde mai multe provincii, formațiuni istorice, care au un trecut individual, cu o mentalitate, condiții istorice și economice diferite – *O organizare administrativă cinstită și serioasă nu poate face abstracție de realități, ea trebuie să rezume, cât e cu putință, pe organisme vii, nu pe niște mecanisme arbitrar și artificial combinate, fără viață proprie.[...] Putea fi dar ceva mai natural, decât ca organizarea viitoare a României să utilizeze provinciile ca unități administrative?*[79]

Anteproiectul recunoaște împărțirea Regatului României în șase provincii: Muntenia, Moldova, Ardealul și Banatul, Basarabia și Dobrogea. Aceste provincii reprezintă unitatea superioară pentru autonomie locală, au propriile consilii elective și organe executive. În ceea ce privește mediul rural, satele vor fi organizate în comune rurale, având un Consiliu Comunal. Acestea din urmă sunt astfel organizate din rațiuni administrative, pe când provinciile sunt formațiuni istorice cu un destin individual. Orașele cu o populație până la 50.000 de locuitori vor forma comunele urbane, iar cele cu o populație mai mare vor forma municipiile. Comunele urbane intră în organizarea județeană, iar municipiile formează o unitate administrativă separată, ambele având drepturi egale. Județele și provinciile se administrează de consiliile lor elective.

Câțiva ani mai târziu, aproape de izbucnirea celui de-al Doilea Război Mondial, întâlnim o nouă tentativă de realizare a unui proces de regionalizare, propus de clasa politică a vremii, prin intermediul *directoratelor ministeriale.* Directoratele ministeriale în cadrul cărora județele erau obligate să formeze asociații cu personalitate juridică ar putea fi considerate părinții noțiunii de regiune pe care o folosim noi astăzi, acesta fiind și cel mai concret exemplu al procesului de regionalizare din perioada interbelică.

În perioada dintre 1925 și 1929, dintre *Legea pentru Unificarea Administrativă,* respectiv *Legea pentru organizarea administrației locale,* au mai fost emise trei decizii ale Consiliului de Miniștri:

---

78 Radu Carp, *Descentralizare și regionalizare în contextul dezbaterilor posterioare Marii Uniri din 1918,* în Revista *POLIS,* Volum VI, Nr. 4 (22), Serie nouă, septembrie – noiembrie 2018.

79 *Anteproiect de Constituție întocmit de secția de studii a Partidului Țărănesc cu o expunere de motive de C. Stere,* București, Tipografia „Viața românească " s.a. Universală, 1992, p. 44.

- Decizia Consiliului de Miniștri nr. 577 din 1926 – grupa cele 71 de județe în nouă circumscripții administrative cu rol executiv, fără personalitate juridică;
- Decizia Consiliului de Miniștri nr. 25 134 din 1927 – înființa, în aceleași condiții, zece circumscripții administrative;
- Decizia Consiliului de Miniștri nr. 4 640 din 1928 – regrupa județele în alte nouă circumscripții administrative.[80]

Guvernul format de Partidul Național Țărănesc, condus de către Iuliu Maniu, instalat la 10 noiembrie 1928, a întreprins măsuri grabnice de reorganizare administrativă, urmărind îndeosebi o mai bună integrare a provinciilor unite. Astfel, prin *Legea pentru organizarea administrației locale,* din 3 august 1929, au fost create șapte centre de administrație și inspecție locală, numite directorate ministeriale locale, ca instituții de deconcentrare și integrare administrativă.[81]

Căderea guvernului național-țărănesc și preluarea puterii de guvernul condus de Nicolae Iorga, a atras de la sine o serie de modificări. Astfel, este pusă sub semnul întrebării problema funcționării viabile a directoratelor ministeriale, decizia desființării acestora fiind luată la 15 iulie 1931 (a se vedea *Anexa 3*).

Legea administrativă din 1936 nu aduce modificări esențiale organizației județene, menținând principiile și spiritul legii din 1925. Un impact mai mare l-a avut *Legea administrativă* din 14 august 1938, prin gruparea județelor în zece ținuturi care erau mari diviziuni teritoriale cu caracter regional, dotate cu personalitate juridică, județele rămânând simple circumscripții administrative de control (a se vedea *Anexa 4* și *Anexa 5*).[82]

În ceea ce privește domeniul juridic, acestea sunt puse sub jurisdicția *Tribunalelor administrative provinciale* și a *Consiliului de stat.* În aceeași lucrare, realizatorii acesteia recunosc existența *Obștii satului* pentru Basarabia, motivând existența acesteia prin faptul că o provincie nu trebuie să aibă după unire mai puține drepturi decât a avut înainte.[83] Guvernarea țării va cuprinde Consiliul de miniștri cu un prim-ministru care sunt responsabili față de Adunarea Deputaților, alături de miniștri de resort care se supun Consiliului de miniștri.

---

[80] Radu Săgeată, *Acte normative care au vizat organizarea administrativ-teritorială a României,* 2012.

[81] Ioan Silviu Nistor, *Comuna și județul. Evoluție istorică,* Cluj-Napoca, Editura Dacia, 2000, p. 123.

[82] *Ibidem,* p. 125.

[83] *Ibidem.*

Orice organizare presupune un scop, care trebue atins prin mijloacele puse la dispoziție. Aceste mijloace trebuie să fie eficace pentru a putea atinge scopul. Eficacitatea este deci măsura în care scopul este atins prin mijloacele întrebuințate, iar randamentul este raportul care există între mijloacele întrebuințate și rezultatul obținut. O bună organizare stabilește un raport exact, o proporiune exactă, o corespondență potrivită între mijloacele întrebuințate și scopul urmărit.[84] Acesta este un fragment scris de profesorul Paul Negulescu într-una din lucrările sale și face parte din materialele publicate ca o privire critică asupra organizării administrative a României. Printre acuzele aduse de acesta cu privire la organizarea administrativă românească, cel mai pronunțat argument este acela al funcționării lente, care atrage după sine pierdere de timp. Acest lucru se datorează slabei pregătiri a funcționarilor și felului în care aceștia doresc să rezolve problemele, de multe ori soluțiile sunt oferite înainte de a fi studiate subiectele în cauză.

Autorul recunoaște totodată organizarea României în sate, comune, județe și provincii. *Împărțirea administrativ-teritorială bazată pe comună, județ și regiune, nu poate singură, în sine, să rezolve sarcinile complexe cerute de administrația modernă din secolul al XX-lea. De aceea era necesar un corp profesional al funcționarilor publici. Statul modern își îndeplinește funcțiile cu ajutorul instituțiilor, din ce în ce mai complexe, alcătuite din servicii publice cu ajutorul cărora, se poate legifera, administra și realiza justiția.*[85] Prin urmare, administrația are rolul de a satisface nevoile colectivității. Când statul se află în fața unei probleme pentru care nu are capacitatea necesară să o rezolve, creează un serviciu public, apropiat de cetățean, cu scopul de a satisface în mod regulat și continuu o nevoie de interes general. Serviciile publice sunt conduse de funcționari, organizați în mod ierarhic, pe departamente ministeriale.

În urma realizării Marii Unirii, sunt cunoscute în istorie dificultățile întâmpinate în a crea o uniformizare a statului român cu provinciile nou integrate. Problema care se pune este de unde provin toate aceste conflicte regionale și cum pot fi rezolvate. Un răspuns la acestă întrebare ne este dat de Gheorghe Grigorovici în lucrarea sa *Constituția sovietică și Constituția democratică,* prin argumentul că nu putem transplanta formele administrative ale regatului în provincii, întrucât aceste metode de organizare administrativă nu mai sunt potrivite nevoilor actuale; *Vechiul*

---

84 Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ român,* vol. II, ediția a III-a, București, Atelierele Grafice ale Fundației Culturale ”Voevodul Mihai”, 1930, p. 12.

85 *Ibidem.*

regat n-are nicio descentralizare administrativă, nu știe ce este autonomia comunală, nu știe ce este autonomia și mai dezvoltată a orașelor. Aici toate se fac de la centru.[86]

Privind lucrurile în ansamblul lor, am putea spune că statul român ar fi avut tendințe de a merge înspre forma democratică federativă, federalismul fiind văzut de Grigorovici ca unicul instrument capabil să se adapteze unei realități actuale a statului român. Conform istoricului Ioan Stanomir, textul lui Grigorovici este cu atât mai semnificativ cu cât el este unul care sintetizează un set de argumente posibil de ridicat în critica unei politici a Regatului Român, de centralizare a deciziilor și de eliminare, progresivă, a gradului de specificitate regional. Există o dimensiune central europeană a demersului lui Grigorovici, care se sprijină, în cele din urmă, pe utilitatea unor instituții de autonomie locală, articulate provincial, și care soluționează mult mai eficient decât centrul o serie de probleme punctuale.[87]

Ca și termen caracteristic legislației românești, ideea regionalizării a apărut odată cu 1938, fiind vorba despre o reglementare ce urmărea organizarea administrativă a teritoriului (a se vedea *Anexa 1*). *Legea pentru reforma administrativă din 14 august 1938* stipula că circumscripțiile teritoriale prin care se exercită administrația locală sunt: comuna, plasa, județul și ținutul. Comuna și ținutul erau persoane juridice ce reprezintă interesele locale și exercită în același timp și atribuțiile de administrație generală, conferite prin lege, în timp ce plasa și județul erau definite ca circumscripții de control și desconcentrare ale administrației generale.[88] Cele mai importante modificări care au avut loc la acest moment au reprezentat transformarea satului sau a comunei în singurele formațiuni administrative locale, dar și înființarea de organisme mai mari decât județele – ținuturile. Ținuturile au apărut în contextul dictaturii regelui Carol al II-lea, după modelul administrativ al Italiei fasciste și al Iugoslaviei din timpul dictaturii regelui Alexandru I.

Noțiunea de ținut de la 1938 definește formarea unor organisme administrative mai mari decât județele. În urma acestor modificări, județele devin circumscripții de control și deconcentrare a administrației generale, iar comunele și ținuturile sunt unități de descentralizare administrativă.

---

86 Gheorghe Grigorovici, *Constituția sovietică și Constituția democratică,* în *Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor,* București, Humanitas, 1990, p. 116.

87 Ioan Stanomir, *Interogații doctrinare și opțiuni instituționale privind Constituția de la 1923,* în *Revista de drept public,* nr. 3, București, Editura All Beck, 2005, p. 69.

88 Cristian Petrișor Onete, *Considerații privind necesitatea deconcentrării administrativ-teritoriale, descentralizării și regionalizării României,* în *Descentralizarea. Prezent și perspective în contextul transformărilor din administrația publică românească,* Sibiu, Institutul de Științe Administrative Paul Negulescu în colaborarea cu Universitatea Româno-Germană din Sibiu, 2009, p. 515.

Legea pentru reforma administrativă înființa ținutul ca regiune administrativă cu caracter mixt: el funcționa atât ca unitate de desconcentrare administrativă, menită să satisfacă interesele generale ale statului în strânsă legătură cu cele ale colectivității locale, cât și ca unitate administrativ-teritorială de descentralizare administrativă[89]. Din punct de vedere decizional, primarul sau rezidentul regal deveneau principalul for de decizie la nivel comunal/ținutal. Consiliul comunal/ținutal, era în continuare organ deliberativ, dar trecea pe locul doi ca atribuții și importanță (a se vedea *Anexa* 2). Însă aceste forme de organizare, ținuturile, au fost desființate prin Decretul-Lege pentru desființarea Rezidențelor Regale și organizarea prefecturilor de județe promulgat sub nr. 3219 din 21 septembrie 1940[90], ca urmare a pierderilor teritoriale pe care le-a suferit România în august 1940. Astfel, județele au reprimit personalitate juridică, instituind o administrație bazată pe principiul deconcentrării. Județele redeveneau însă doar circumscripții administrative, fără organe deliberative (consilii județene) caracteristice descentralizării (a se vedea *Anexa* 2).[91]

Anul 1938 reprezintă pentru România momentul care definește începutul unui regim dictatorial și totalitarist într-o țară care abia reușea să definească ideea democrației parlamentare. Este aleasă o nouă Constituție care menține monarhia ca formă de guvernământ, însă instaurează un rege cu largi atribuții de guvernare și administrare, de unde și formularea *regele și domnea și guverna,* acesta fiind șeful administrației publice centrale.

În cadrul noii constituții nu mai exista niciun fel de referire cu privire la unitățile administrativ-teritoriale, iar principiul descentralizării administrative și cel al eligibilității organelor deliberative locale nu mai erau de ordin constituțional. Rămânea, astfel, la latitudinea Parlamentului statuarea principiilor ce urmau să stea la baza organizării administrației publice locale.[92] Aceste decizii ale administrației centrale nu reprezentau altceva decât deținerea unui control deplin asupra colectivităților locale.

Anul 1938 reprezintă orientarea cu pași repezi a României spre totalitarism. Un prim moment în acest sens este reprezentat de desființarea partidelor politice și de înființarea Frontului Renașterii Naționale. Acest fapt a atras de la sine transforma-

---

89 Manuel Guțan, *Istoria administrației publice românești,* București, Editura Hamangiu, 2006, p. 270.

90 Monitorul Oficial, p. I, nr. 221, 22 septembrie 1940.

91 Viorel Stănică, *Administrarea teritoriului României în timpul celui de-al doilea război mondial,* Transylvanian Review of Administrative Sciences, 19/2007, p. 109.

92 Manuel Guțan, *Istoria administrației publice românești,* Ediția a 2-a, București, Editura Hamangiu, 2006, p. 269.

rea vieții politice în una monopolizată de acest partid unic, dar și condiția numirii în anumite funcții de apartenență în acest grup politic. Toate aceste acțiuni atrag un control politic excesiv, ceea ce ne determină să concluzionăm succint că descentralizarea nu este decât istorie: teritoriul țării este împărțit în provincii și comune, județul și plasa devenind circumscripții de control[93].

Pentru a încheia, putem spune ca România în primii săi ani de viață s-a prezentat ca un stat format din structuri neomogene juridic și demografic, principiile de bază ale Vechiului Regat coexistând cu cele particulare ale fiecărei provincii. Autori precum Romul Boilă sau Constantin Stere aprobă abandonarea unei idei centraliste a guvernării și mizează pe dezvoltarea administrativă pe baza noilor circumscripții, a regiunilor. Este vizibilă dorința de a se renunța la centralizarea caracteristică perioadei anterioare primului război mondial prin adoptarea unor politici administrative descentralizatoare, care să beneficieze de o garanție a păstrării identității regionale.

Epoca interbelică (1918–1938) a definit reforma regionalizării românești pe fundalul Marii Uniri. Aceasta s-a concretizat sub forma unui proces de integrare, de uniformizare a structurilor Vechiului Regat, ținându-se cont și de specificul fiecărei provincii. Totodată, procesul a fost unul de recuperare a avansului Occidentului, de integrare într-o nouă etapă a statului românesc. Chiar dacă proiectele create în acea perioadă aveau ca și scop formarea unui construct de organizare teritorială eficient și aplicabil realității actuale zilelor perioadei interbelice, în final acesta s-a dovedit a fi profund influențat și organizat pe fondul problemei unității teritoriale.

Chiar dacă spre sfârșitul perioadei interbelice a fost elaborată o nouă constituție, articolele acesteia nu prevedeau trimiteri și nici nu permiteau formarea unor unități administrative sub forma a ceea ce numim noi astăzi regiuni. Întâlnim însă o formă de regionalizare cu ajutorul unor unități numite la acea perioadă directorate ministeriale în cadrul cărora județele erau obligate să formeze asociații cu personalitate juridică. Experiențele realizate până în 1936 au scos în evidență faptul că nici obsesia asigurării unității politico-teritoriale a statului, dar nici obsesia realizării unei descentralizări după formule științifice de laborator nu avantajau reforma administrației publice locale.[94]

Din anul 1940, lucrurile par să se schimbe oarecum prin urmarea la tron a regelui Mihai I. Noutatea acestei numiri o reprezintă denumirea primului ministru ca și conducător al statului, șef al guvernului, cât și al administrației. Acest lucru defi-

---

[93] Ion Iordan, *op. cit.*, p. 18.

[94] Manuel Guțan, *Istoria administrației publice românești*, București, Editura Hamangiu, 2006, p. 261.

nea o nouă orientare prin formarea unor unități administrative de tipul comunelor, plășilor și a județelor, ținutul fiind desființat. În mecanismul noii administrații, județele nu aveau personalitate juridică, ele constituind circumscripții teritoriale de control și îndrumare ale raioanelor (plaselor) și comunelor. Fiecare județ cuprindea între 3 și 8 raioane (plase), era condus de un prefect, ajutat de doi subprefecți, din care unul transnistrean și unul basarabean.[95]

Perioada cuprinsă între lovitura de stat de la 23 august 1944 și instaurarea Republicii ar putea fi considerată o încercare de revenire la tradiția organizării de dinainte de 1938, cu toate că în realitate nu a fost decât începutul unei noi perioade caracterizată de dominația partidului comunist, printr-un centralism și un control politic al colectivităților locale, manifestate într-o formă excesivă.

Aceste proiecte devin importante și capătă interes odată cu necesitatea de a formula noi proiecte, de a actualiza noi forme de organizare la situațiile curente. Astfel, cunoașterea surselor planului actual devine cea mai importantă formă de inspirație pentru planurile viitoare. Abordarea primelor forme de regionalizare a României poate reprezenta o sursă importantă pentru stabilirea în ce măsură se aplică astăzi teritoriului țării noastre un nou model de administrare regională și ce formă va adopta acesta pentru a fi cât mai eficient posibil.

1.3. Organizarea teritorială în perioada comunistă

Decizia elaborării unei noi constituții a reprezentat un punct important al influenței regimului comunist asupra României postbelice. O serie de aspecte, o serie de legi, nu mai coincideau cerințelor actuale și trebuiau înscrise în modelul sovietic. Acest lucru a avut implicații și asupra organizării administrative, care trebuie să corespundă acum caracterului noului regim. Constituția din 1948 a creat condițiile necesare „marii naționalizări" ce avea să se întâmple peste câteva luni.[96]

Odată cu noua Constituție, se precizează că teritoriul Republicii Populare Române se împarte din punct de vedere administrativ, în: comune, plăși, județe și regiuni. Prin lege se pot aduce modificări acestor împărțiri.[97] Totodată, era specificat

[95] Ioan Silviu Nistor, *Istoria românilor din Transilvania. Organizarea, cultura și jertfa lor*, București, 1995, p. 86–92.

[96] Cornel-Constantin Ilie, *România comunistă. Aspecte economice și sociale*, în *Comunismul în România: 1945–1989*, București, Catalog editat de Muzeul Național de Istorie a României, 2007, p. 65.

[97] Monitorul Oficial, *Constituția Republicii Populare Române din 1948*, Titlul VI, Art. 75.

faptul că puterea de stat acționa prin consiliile populare locale, care erau organe reprezentative alese pe patru ani, prin vot universal, direct, egal și secret.

Doi ani mai târziu, în 1950, are loc o nouă reformă teritorială prin promulgarea *Legii nr. 5/1950 pentru raionarea administrativ-economică a teritoriului Republicii Populare Române.* Această lege stipula organizarea teritoriului țării după modelul URSS. Astfel, grupând orașele în trei categorii, republicane, regionale și raionale, teritoriul era format din 28 regiuni (a se vedea *Anexa 5*), 177 raioane și 4 052 comune (a se vedea *Anexa 6*).[98]

Prin *Legea nr. 5 din 1950* au fost organizate următoarele 28 de regiuni: Arad, Argeș, Bacău, Baia Mare, Bârlad, Bihor, Botoșani, București, Buzău, Cluj, Constanța, Dolj, Galați, Gorj, Hunedoara, Ialomița, Iași, Mureș, Prahova, Putna, Rodna, Severin, Sibiu, Stalin, Suceava, Teleorman, Timișoara, Vâlcea. Regiunile erau împărțite în raioane, numărul acestora ridicându-se la 200 (a se vedea *Anexa 7*).[99]

Observăm renunțarea la județe și plăși și introducerea elementului de inspirație sovietică – împărțirea pe raioane. Astfel, teritoriul României postbelice este reorganizat administrativ, printr-o „imitație" neinspirată (sau impusă), pe regiuni și raioane, fără nicio relevanță pentru țara noastră, unele având denumiri fără nicio acoperire.[100]

Numărul de 28 de regiuni fiind considerat prea mare, *Decretul 331 din 1952*[101], în contextul dispozițiilor Constituției din 1952, reducea numărul acestora la 18 (a se vedea *Anexa 8*).[102] Observăm și apariția Regiunii Autonome Maghiare, creată pe criterii etnice, dar care aplica, în mod obligatoriu, legile Republicii Populare Române.[103]

Reducerea numărului de regiuni de la 18 la 16 a continuat cu *Decretul 12 din 1956*[104], însă, concomitent, a continuat creșterea numărului de raioane (numărul raioanelor a crescut la 183, prin Decretul 331/1952, și respectiv 192, prin Decretul 12/1956). Prin *Decretul nr. 12, din 10 ianuarie 1956,* teritoriul țării a fost împărțit în numai 16 regiuni: Bacău, Baia Mare, București, Cluj, Constanța, Craiova, Galați, Hunedoara, Iași, Oradea, Pitești, Ploiești, Stalin, Suceava, Timișoara, Autonomă

---

98 Monitorul Oficial, *Legea nr. 5/1950 pentru raionarea administrativ-economică a teritoriului Republicii Populare Române.*

99 *Împărțirea administrativ-economică a teritoriului Republicii Populare Române.* Anexă la Legea nr. 5, în „*Buletinul oficial al R.P.R.*", 1950, nr. 77, 8 septembrie, p. 23.

100 Ion Iordan, *op. cit.,* p. 18.

101 Decretul 331 din 1952.

102 Monitorul Oficial, *Constituția Republicii Populare Române din 1952.*

103 *Idem,* Capitolul II, Art. 19.

104 *Idem, Decretul nr. 12/1956.*

Maghiară.[105] Aceste decrete au fost urmate de *Decretul 570 din 1958*[106], dar care viza doar zona de interes turistic a Mării Negre, ce urma să fie organizată într-o singură unitate administrativ-teritorială, respectiv o regiune (a se vedea *Anexa 9*).

În 1960 se are în vedere o nouă reformă pentru reorganizarea și redenumirea celor 16 regiuni administrative și reducerea numărul raioanelor la 142, fiind astfel promovată *Legea nr. 3 din 1960 pentru îmbunătățirea împărțirii administrative a teritoriului Republicii Populare Române.*[107] Dintre prevederi amintim schimbarea limitelor administrative pentru zonele din sudul și estul Transilvaniei (Brașov, Regiunea Autonomă Maghiară, Cluj și București), în paralel cu modificări ale denumirilor (s-a revenit la denumiri cu tradiție istorică: Banat, Crișana, Oltenia, Dobrogea).[108] Revenirea la denumirile anterioare arată o distanțare a autorităților naționale față de influența sovietică (de exemplu, regiunea Stalin redevine regiunea Brașov). Între anii 1956–1960 a fost o perioadă intermediară în care singurele modificări au fost dispariția regiunilor Arad (unită cu Timișoara în Regiunea Banat) și Bârlad (împărțită între Bacău, Iași și Galați). În 1960, se reduce iarăși numărul de regiuni, la 16, iar Regiunea Autonomă Maghiară devine Regiunea Mureș-Autonomă Maghiară.[109]

Anul 1960 reprezintă și anul care marchează schimbarea organizării teritoriale prin aprobarea unei legi care susține modificarea Constituției: prin *Legea pentru modificarea Constituției, din 27 decembrie 1960,* sunt stabilite următoarele regiuni: Argeș, Bacău, Banat, Brașov, București, Cluj, Crișana, Dobrogea, Galați, Hunedoara, Iași, Maramureș, Mureș – Autonomă Maghiară, Oltenia, Ploiești, Suceava (a se vedea *Anexa 10*).[110]

Ascensiunea la putere a lui Nicolae Ceaușescu a determinat la rândul ei o serie de măsuri legislative, dintre care amintim renunțarea la sistemul rusesc al regiunilor și revenirea, după 18 ani, la sistemul tradițional românesc al județelor. S-a re-

---

105 *Împărțirea administrativ-economică a teritoriului Republicii Populare Române.* Anexă la Legea nr. 12, în *„Buletinul oficial al R.P.R."*, 1950, nr. 1, 10 ianuarie, p. 9.

106 Monitorul Oficial, *Decretul 570 din 1958.*

107 *Idem, Legea nr. 3/1960 pentru îmbunătățirea împărțirii administrative a teritoriului Republicii Populare Române.*

108 Daniela Antonescu, *A retrospective study on Romania's administrative-territorial organisation, in the past 100 years, Institute of National Economy,* 2018, p. 27.

109 Casa Regală, *Împărțirea administrativ-teritorială,* disponibil la adresa http://casa-regala.blogspot.com/2009/01/impartirea-administrativ-teritoriala.html, accesat la data de 7 aprilie 2020.

110 *Lege pentru modificarea articolelor 18, 19 și 39 din Constituția Republicii Populare Române,* în *„Buletinul oficial al Marii Adunări Naționale a R.P.R."*, 1960, 9, nr. 27, din 27 decembrie, p. 183.

nunțat la organizarea sub forma regiunii și a raionului, fiind instituite județul și comuna. Aceste modificări au fost operate pe fundalul argumentelor de organizare teritorială care să permită folosirea mai rațională a aparatului de stat, prin reducerea personalului administrativ și prin combaterea tendințelor de centralism administrativ și birocratic.

Prin Constituția din anul 1965 denumirea țării se schimbă în Republica Socialistă România, iar unitățile teritoriale de bază sunt județul, orașul și comuna.[111] Trei ani mai târziu, prin *Legea privind organizarea administrativă a teritoriului Republicii Socialiste Române din 1968,* sunt desființate regiunile și se decide existența a 39 de județe, conduse de consilii populare județene.[112] Legea apare în contextul noii Constituții din 1968.[113] Tot acum, orașele mai dezvoltate, considerate de importanță economică au fost declarate municipii, fiind în număr de 45, și conduse de consilii populare.[114]

În 1968 se revine la organizarea teritorial-administrativă bazată pe județe, însă numărul județelor, la nivelul actualului teritoriu al țării (fără Basarabia, partea de Nord a Bucovinei și Sudul Dobrogei — Cadrilaterul), se reduce, de la 58 în perioada interbelică, la 39 (a se vedea *Anexa 11*).[115]

Am putea spune că anul 1976 reprezintă și anul în care are loc elaborarea primului model de politică regională a României, prin planificarea realizată pe baza Planului Național Unic de Stat. Bazându-se pe impunerea de la centru a unui model economic de dezvoltare, politicile economice socialiste au condus la consecințe nefaste care afectează și în prezent dezvoltarea echilibrată a țării.[116]

O nouă lege de organizare teritorială apare în anul 1974, respectiv *Legea nr. 58 privind sistematizarea teritoriului și localităților urbane și rurale*[117]. Scopul acestei legi era acela de a repartiza forțele de producție, pe baza unei echității între criterii de eficiență economică și principii de ordin social. A rezultat astfel bine cunoscutul proces de industrializare forțată, de distrugere a patrimoniului cultural-național,

---

111 Monitorul Oficial, *Constituția Republicii Socialiste România din 1965,* Titlul I, Art. 15.

112 *Idem, Legea privind organizarea administrativă a teritoriului Republicii Socialiste România,* Capitolul 2, Art. 9.

113 *Idem, Constituția din 1968.*

114 *Idem, Legea privind organizarea administrativă a teritoriului Republicii Socialiste România,* Capitolul 2, Art. 10.

115 Ion Iordan, *op. cit.,* p. 19.

116 Adrian Basarabă, *Politică regională,* Timișoara, Editura EUROBIT, 2008, p. 49.

117 Monitorul Oficial, *Legea nr. 58 privind sistematizarea teritoriului și localităților urbane și rurale.*

demolarea a peste două milioane de gospodării, dintre care cele mai multe în mediul rural.[118]

În perioada 1948–1974, Partidul-Stat a dominat societatea românească, consolidându-și practicile totalitariste de guvernare: a menținut sistemul monopartid, a socializat economia, a centralizat excesiv producțiile economice, culturale, educaționale, a derulat procesul de formare a „omului nou”, acaparând și coordonând viața de stat.[119]

În 1981, prin Decretul nr. 15 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului Republicii Socialiste România[120], se reorganizează județele Ilfov, Ialomița și Dâmbovița și se creează două noi județe, Călărași și Giurgiu. Ilfov este transformat în Sectorul Agricol Ilfov. Aceasta este și ultima reformă teritorială din perioada socialistă.

Prin urmare, perioada imediat următoare celui de-al Doilea Război Mondial este caracterizată de o dinamică foarte pronunțată a organizării administrativ-teritoriale în ceea ce privește statul român. Nu trebuie să lăsăm în afara discuției abordarea unei regionalizări geografico-istorice, ce cuprinde teritorii întinse ce au constituit unități sau subunități cu caracter statal, și la care încă se mai face apel atunci când vorbim de regiuni. Aceste regiuni sunt: Muntenia, Oltenia, Dobrogea, Moldova, Bucovina, Transilvania, Banat, Crișana și Maramureș.

---

118 Adrian Gorun, Ion Ghizdeanu I. (coord.*), Romania și politici regionale,* Târgu-Jiu, Editura Academica Brâncuși, 2013.

119 Mihaela Cristina Verzea, *Partidul-Stat. Considerații generale,* în *Comunismul în România: 1945–1989,* București, Catalog editat de Muzeul Național de Istorie a României, 2007, p. 35.

120 Monitorul Oficial, *Decretul nr. 15 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului Republicii Socialiste România.*

Capitolul 2.
Politica regională în Uniunea Europeană
și impactul asupra României

2.1. Delimitări conceptuale: regiune – regionalizare – regionalism – deconcentrare – descentralizare

Condițiile actuale de funcționare a unui stat în cadrul internațional determină o nouă definire a conceptului de stat, precum și a mecanismelor acestuia. Nu mai este viabilă acțiunea la un singur nivel pentru coordonarea și rezolvarea tuturor problemelor. Acest lucru s-a accentuat mai ales după al doilea război mondial, fiind favorizat de apariția unor probleme, cum ar fi securitatea, accentuarea crizei economice, creșterea taxelor și impozitelor.

Accentuarea fenomenului globalizării impune astfel găsirea de soluții reale și viabile mai ales la nivel regional sau local, iar acest lucru nu se poate materializa decât prin organizarea unor instrumente care să poată acționa la nivelul specificat. Tratatul de la Lisabona recunoaște aceste evoluții și, cu toate că destul de târziu, acordând regiunilor mai multă libertate și responsabilitate, le oferă acestora mai multă autonomie în perspectiva propriei dezvoltări.[121] Cu toate acestea, zonele dinamice dintr-o lume globalizată tind să fie mai degrabă excepții decât regulă. Mai degrabă, regiunile și localitățile se luptă pentru a-și adapta economiile la condițiile emergente actuale.[122]

Se pune din ce în ce mai mult accent pe dezvoltarea conceptului de regionalizare, concept creat cu scopul desființării dezechilibrelor la nivel regional. Prin intermediul acestui concept se ajunge la o conștientizare a problemelor regionale în timp util pentru ca acestea să fie apoi transmise la un nivel superior. Prin regionalizare înțelegem în general crearea unui nou eșalon în organizarea teritorială a sta-

---

[121] Radu Barna, *Dezvoltarea durabilă a orașelor și regiunilor europene. Priorități derivate din Tratatul de la Lisabona, apud* Sergiu Gherghina, George Jiglău, Ovidiu Pecican, Flore Pop, *Ce aduce nou Tratatul de la Lisabona*, Cluj-Napoca, Presa Universitară Clujeană, 2010, p. 280.

[122] Andy Pike, Andrés Rodríguez-Pose, John Tomaney, *Local and Regional Development*, Routledge, 2006, p. 8.

tului; noile instituții pot varia în ceea ce înseamnă organele, competențele și atuurile regiunii, dar ea se suprapune cu instituțiile locale existente.[123]

Descoperirea regiunii ca spațiu pentru generarea dezvoltării deschide noi discuții cu privire la implicarea politică și socială. Lupta dintre politic și social se amplifică pe măsură ce inegalitățile regionale cresc în interiorul statelor, noi regiuni se dezvoltă la nivel global și noi modele de inegalitate socio-spațială se construiesc. Cu toate acestea, există oportunități pentru reînnoirea socială și economică, în contextul în care regiunile joacă un rol din ce în ce mai important.[124] Fie că este vorba de structuri regionale, structuri economice sau structuri sociale, toate se mișcă împreună.[125] Acestea se influențează reciproc, iar evoluția uneia depinde de celelalte.

Regionalizarea nu este un concept aplicabil doar la nivel național. La fel de bine poate funcționa și în plan internațional, iar aici putem exemplifica cel mai bine folosindu-ne de exemplul Uniunii Europene. Principiul subsidiarității, de exemplu, implică nu atât de mult posibilitatea acțiunii la un nivel în detrimentul altora, ci mai degrabă, un complex de actori și instrumente aflați la niveluri apropiate, fără a apela la divizarea competențelor între Comunitate, state membre, autorități regionale și locale.[126]

Conform dicționarului explicativ[127], în sensul său tradițional, regiunea este definită după cum urmează:

1) teritoriu de proporții mari, care are anumite caracteristici specifice (de climă, relief, resurse economice etc.); ținut; meleag;
2) unitate administrativ-teritorială constând din mai multe raioane și orașe.

În 1988, Parlamentul European, prin Carta Europeană a Regionalizării, stipula: regiune de dezvoltare se înțelege un teritoriu care formează, din punct de vedere geografic, o unitate netă, sau un ansamblu similar de teritorii în care există continuitate, în care populația posedă anumite elemente comune și dorește să-și păstre-

[123] Gerard Marcou, *La régionalization et ses conséquences sur l'autonomie locale,* Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 1998, p. 9.

[124] Seán Ó Riain, *Globalization and regional development,* în Andy Pike, Andrés Rodríguez-Pose, John Tomaney, *Handbook of Local and Regional Development,* Routledge, 2011, p. 17.

[125] Benjamin Higgins, *Regional Development Theories and Their Application,* Routledge, 2017, p. 10.

[126] Comisia Europeană, *Towards sustainability. Subsidiarity and Shared Responsibility,* COM (92) 23 final – vol II, Brussels, 27 March 1993, Arhiva REGIO a Comisiei Europene disponibilă la Facultatea de Studi Europene, Universitatea Babeș-Bolyai.

[127] Dicționar explicativ român, *Regiune,* disponibil la adresa https://dexonline.ro/definitie/%20regiune.

ze specificitatea astfel rezultată, și să o dezvolte cu scopul de a stimula progresul cultural, social și economic.[128]

În același timp, Consiliul Europei definește regiunea ca fiind un interval de dimensiune medie susceptibil de a fi determinat geografic și care este considerat omogen.[129]

Pe de altă parte, Comisia Europeană vine cu următoare precizare: regiunea nu reprezintă decât un instrument de promovare structurală, concentrat asupra punctului de vedere al economiei regionale și asupra nomenclatorului unităților teritorial statistice, NUTS.[130]

Regiunile, din perspectiva prezentei lucrări, sunt formațiuni administrativ-teritoriale, care de cele mai multe ori au avut o evoluție foarte diferită. Există disparități în standardele de viață și în nivelurile de dezvoltare economică în cadrul Uniunii Europene. Regiunile cu venituri ridicate pe cap de locuitor contrastează cu regiunile cu un nivel economic întârziat. Aceste regiuni întârziate tind să aibă mai multe locații periferice și sunt adesea caracterizate de standarde scăzute ale serviciilor publice și ale comunicațiilor.[131]

Evoluția diferită a dus la formarea unor caracteristici regionale, care implică totodată și existența unor disparități. Regiunile, tocmai datorită mobilității pe piețele globale, au posibilitatea să ducă politici de dezvoltare autonome, care urmăresc o creștere endogenă, fără a mai avea nevoie de politicile strategice ale statului. Politicile de dezvoltare se bazează acum pe capitalul uman, pe mediul local și pe construcția unei identități regionale, care împreună, pot să mobilizeze solidaritatea teritorială.[132]

Este absolut necesară realizarea unei distincții între *regionalism* și *regionalizare*. Dacă primul concept se referă, conform lui Charles Ricq, la un proces de jos în sus, regionalizarea este procesul de sus în jos, prin care statele conștientizează dezechilibrele regionale cu toate fenomenele care le însoțesc, alienare etnoculturală, subdezvoltare economică, centralism exagerat, și trec la descentralizarea sistemului lor

---

[128] Parlamentul European, *Community Charter of Regionalization: Document prepared by the European Parliament on 18 November 1988 and adopted as an official document of the European Communities on 19 December 1988*, Chapter I, Article I.

[129] Consiliul Europei, *Carta Europeană a Autonomiei Locale*, 2018.

[130] Gerard Marcou, *op.cit.*, p. 27.

[131] Ian Barnes, Pamela Barnes, *The Enlarged European Union*, London, Longman Group UK Limited, 1995, p. 264.

[132] Radu Barna, *Dezvoltarea durabilă a orașelor și regiunilor europene. Priorități derivate din Tratatul de la Lisabona, apud* Sergiu Gherghina, George Jiglău, Ovidiu Pecican, Flore Pop, *op. cit.*, p. 293.

politico-juridic printr-o instituționalizare la nivel regional. Cele două fenomene sunt complementare și, ca urmare, se confundă de cele mai multe ori.[133]

Într-o formă simplificată, prin regionalizare înțelegem crearea unui nivel nou în organizarea administrativ-teritorială a unui stat. Acest lucru atrage de la sine formarea de noi instituții, o nouă repartiție a responsabilităților între organele centrale și cele regionale. Regionalismul, pe de altă parte, se referă în general la descentralizarea puterii politice și a competențelor de la un nivel politic la unul situat mai jos.[134] Cu toate astea, nu trebuie să concluzionăm că regionalismul este doar o mișcare politică, culturală sau repartitoare, regionalismul este totodată o formă de organizare a statului. Desigur, aceste două noțiuni – regionalism și regionalizare-sunt într-o relație dialectică: fie statul renunță la o parte din competențele sale în favoarea regiunilor, crescând aspirațiile lor, fie regiunile pretind o descentralizare și o delegare a puterii, statul fiind presat să facă anumite concesii.[135]

Oricum am defini, ceea ce trebuie sa reținem este faptul că regionalizarea este un proces pe termen lung. Regionalizarea înțeleasă în spiritul actual merge însă mult mai departe decât doar administrarea problemelor locale. Este vorba în special de dezvoltarea socio-economică a unei regiuni, dar și de cea culturală sau politică.[136]

Regionalizarea reprezintă o tendință generală de acțiune a guvernelor locale din țările europene, iar acest lucru se manifestă prin introducerea unui nivel intermediar al guvernării care devine parte a întregului sistem. Ca și descentralizarea, regionalizarea reprezintă o mișcare contra unitarizării și centralizării, însă în timp ce descentralizarea este înțeleasă ca o strategie a modernizării organizațiilor politice și administrative, regionalizarea este văzută deseori în înțelesul ei pre-modern, în care prevalează căutarea unui spațiu apropiat și a unei identități istorice.[137]

Procesul concomitent de integrare europeană și de creștere a rolului regiunilor reprezintă o adevărată rețea de interacțiuni. Pe scurt, regiunile pot crea legături mult mai precise și mai bine stabilite cu instituțiile comunitare, lucru ce duce la o eficientizare a mecanismului european, dar și la o posibilitate pentru regiuni de

---

133 Adrian Liviu Ivan, *Federalism și regionalizare în context european,* în Vasile Pușcaș, Adrian Liviu Ivan, *Regiune & Regionalizare,* Cluj-Napoca, Institutul de studii internaționale, 2004, p. 42.

134 Radu Cristian Barna, *Dezvoltare regională în Europa,* Cluj-Napoca, Editura Fundației pentru Studii Europene, 2007, p. 45.

135 Adrian Basarabă, *op. cit,* pp. 14–15.

136 Radu Cristian Barna, *op. cit.,* p. 52.

137 P. Dumolard, *Accessibilité et diffusion spatiale,* În: „L'Espace Géographique", nr. 3/1999, Montpellier, 1975, pp. 205–214 *apud* Radu Cristian Barna, *op. cit.,* pp. 53–54.

a-și lărgi domeniul de activitate dincolo de cadrul național. Nevoia crescută de dezvoltare echilibrată la scară comunitară a determinat dezvoltarea acestei politici de dezvoltare regională. La baza acestei politici stau principii de bază ale Uniunii cum ar fi principiul echității, al eficienței, dar și cel al subsidiarității. Acestea nu sunt însă suficiente și este relevant să menționăm că pentru a avea o politică regională viabilă, toate acțiunile ar trebui bazate pe relații de parteneriat, pe programare, completare, dar și evaluare.

Politica dezvoltării regionale reprezintă un ansamblu de măsuri adoptate la nivel comunitar, destinate sprijinirii regiunilor slab dezvoltate, având ca obiectiv crearea sau restabilirea unui echilibru relativ în activitățile economice, nivelul de trai, repartiția populației etc. Scopul politicii regionale comunitare este de a asigura o dezvoltare echilibrată a regiunilor situate pe teritoriul comunitar, prin reducerea disparităților economice și a decalajelor existente între diferite state membre și între diferite regiuni ale acestora.[138]

Un alt termen important cu care se intersectează lucrarea de față este termenul de *deconcentrare.* Deconcentrarea presupune renunțarea de către puterea centrală la o parte din prerogativele sale, care sunt distribuite unor autorități publice locale. Titularii prerogativelor, și anume agenții locali sau organele administrative, sunt numiți de către puterea centrală, având putere de decizie proprie în anumite probleme ce privesc interesele locale.[139] Deconcentrarea se manifestă mai precis prin exercitarea serviciului guvernării la nivel local, prin derogarea de putere și prin redistribuire de competențe specifice.

Acest proces nu se poate realiza fără a se ține cont de faptul că administrația locală în cadrul desfășurării procesului de deconcentrare administrativă trebuie să păstreze caracteristicile superioare în această ierarhie a autorităților competente cu administrația națională. Administrația locală rămâne permanent sub autoritatea Guvernului care își exercită această funcție prin drepturi de control și aprobare sau de numire a reprezentanților locali. Procesul de deconcentrare se dovedește a fi cu adevărat unul important și necesar, mai ales după aplicarea directivelor Tratatului de la Lisabona care pun mare accent pe principiul subsidiarității, pe o mai mare implicare a autorităților de la nivel local și pe intervenția celor naționale doar în cazuri bine justificate. Tratatul de la Lisabona consolidează poziția regiunilor și orașelor în sistemul politic al UE și sporește rolul instituțional al organului lor re-

---

138 Dorin Dolghi, *Politica dezvoltării regionale în Uniunea Europeană,* în Vasile Pușcaș, Adrian Liviu Ivan, *op.cit.,* p. 75.

139 Dragoș Teodor Rebeleș Troanță, *Reforma în administrație. Proces de descentralizare, deconcentrare,* Facultatea de Administrație Publică, SNSPA, București, p.4.

prezentativ la Bruxelles, și anume Comitetul Regiunilor, pe parcursul procesului legislativ.[140]

În cazul descentralizării se poate vorbi despre absența controlului administrativ asupra actelor autorității descentralizate; de aceea, deconcentrarea diferă de descentralizare prin controlul pe care statul central continuă să îl exercite asupra agențiilor și organelor care i-au preluat unele misiuni. Această formă de descentralizare a puterilor în cadrul unui stat unitar are mai degrabă scopuri funcționale decât implementarea unui fundament democratic.[141]

Descentralizarea poate fi considerată o cale de acțiune a instituțiilor superioare față de cele de la un nivel inferior, prin implementarea unor programe supraregionale. Acest proces permite o participare mai consistentă a cetățenilor în problemele vieții publice, precum și la luarea deciziilor.

2.2. Evoluția termenului regionalizare în Uniunea Europeană

Primele idei cu privire la necesitatea formării unei politici de coeziune la nivelului comunității europene au fost formulate încă din 1957, odată cu semnarea Tratatului de la Roma, unde se vorbea despre necesitatea consolidării unităților economice pentru a determina dezvoltarea armonioasă a acestora prin reducerea decalajelor dintre diferite regiuni.[142] Dacă la acel moment soluția la această problemă a fost formulată doar ca o idee, diferențele reale pe care le întâmpină apoi procesul dezvoltării constructului european determină înființarea de instrumente funcționale la nivel inter-guvernamental.

Cu doar un an mai târziu, în 1958, se formează primul instrument de acest gen și anume, *Fondul Social European* – instrument destinat politicii sociale comunitare, acționând asupra funcționării pieței muncii. Acesta este unul din principalele instrumente financiare ale UE destinate sprijinirii politicilor naționale care au drept obiectiv crearea de locuri de muncă și sporirea oportunităților de angajare, ameliorarea calității și productivității în muncă și reducerea excluziunii sociale și a dispa-

---

[140] Comisia Europeană, *Tratatul de la Lisabona transformă Comitetul Regiunilor în gardianul subsidiarității*, Bruxelles, 2009, disponibil la adresa https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/COR_09_113, accesat la 1 aprilie 2020.

[141] D. Popovic, *European Regionalism, A Challenge to New Democracies*, București, Ed. All Beck, 2002, p. 24 *apud* Radu Cristian Barna, *op. cit.*, p. 51.

[142] Tratatul de la Roma, p. 11.

rităților regionale în ceea ce privește ocuparea forței de muncă.[143] Mai târziu, au fost create pe rând instrumente care să acționeze și în alte sectoare ale cooperării europene, cum ar fi agricultura sau dezvoltarea regională.

Un stat poate trece prin mai multe faze succesive de regionalizare în căutarea regiunii ideale, probabil această formă fiind cea care deține cel mai înalt grad de autonomie, dar și federalismul, deși nu este în sine o formă de regionalizare, își vede instituțiile influențate de tendințele actuale ale regionalizării.[144]

Abia în 1986, prin Actul Unic European, sunt create premisele unei politici de coeziune economică și socială ca o politică distinctă și este introdus conceptul de coeziune economică.[145] Conceptul reprezintă un instrument care să acționeze pentru dispariția diferențelor dintre regiunile Comunității. Recompunerea spațiilor civice la nivel european nu se face fără dificultate. Cetățenii statelor membre, obișnuiți cu simplitatea democrațiilor naționale, unde totul se concentrează în jurul guvernului, opoziției și din ce în ce mai mult în jurul liderilor politici, sunt dezorientați în fața complexității sistemului instituțional al Uniunii.[146] Ei văd bine că guvernele naționale rămân actori importanți; dar își dau seama în egală măsură că statele lor sunt prinse într-un sistem care le limitează autonomia.

Am putea spune că cele mai remarcabile acțiuni pentru dezvoltarea eficientă a conceptului de regionalizare au fost făcute odată cu Tratatul de la Maastricht[147], care a intrat în vigoare în 1993, tot acum fiind creat și Fondul de Coeziune.

Comitetul European al Regiunilor a fost creat după Tratatul de la Maastricht și a fost inaugurat in 1994. El are un rol de consiliere în cadrul luării deciziilor în Uniunea Europeană, și e compus din reprezentanți ai autorităților regionale și locale din toate statele membre. Comitetul European al Regiunilor (CoR) este vocea regiunilor și orașelor în Uniunea Europeană (UE). El reprezintă autoritățile locale și regionale din întreaga Uniune Europeană și formulează opinii cu privire la noile acte legislative care au impact asupra regiunilor și orașelor (70% din toată legislația UE).[148] Comitetul Regiunilor este reglementat de articolele 263–265 din TCE. El este

143 Comisia Europeană, *Fondul social european (FSE)*, disponibil la adresa https://ec.europa.eu/regional_policy/ro/policy/what/glossary/e/european-social-fund, accesat la 20 martie 2020.

144 Gerard Marcou, *op. cit.*, p. 57.

145 Actul Unic European, *Titlul V. Economic and social cohesion*, p. 9.

146 Paul Magnette, *Europa politică: cetățenie, constituție, democrație,* Iași, Editura Institutul european, 2003, p. 26.

147 Tratatul de la Maastricht, *Protocol,* p. 93.

148 Comitetul European al Regiunilor, *Despre noi,* disponibil la adresa https://cor.europa.eu/ro/about/Pages/default.aspx, accesat la 20 martie 2020.

consultat de Consiliu sau de către Comisie în cazurile prevăzute de Tratat[149] și în toate cazurile în care una dintre cele două instituții consideră oportun.

Mai târziu, sunt create o serie de alte proiecte și instrumente de aderare și pre-aderare cum ar fi: ISPA (Instrumentul Structural pentru Pre-aderare), SAPARD (Programul Special pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală). Însă, începând din ianuarie 2007, Instrumentul pentru Asistență de Preaderare (IAP) înlocuiește o serie de programe și instrumente financiare comunitare destinate țărilor candidate sau țărilor potențial candidate la aderare, și anume programele PHARE, PHARE CBC, ISPA, SAPARD, CARDS și instrumentul financiar pentru Turcia.[150]

Pentru ca obiectivele unei dezvoltări regionale să funcționeze, Uniunea Europeană a creat *instrumentele structurale,* care reprezintă mijloacele propriu-zise prin care se urmărește reducerea decalajelor dintre regiuni. Aceste instrumente au fost de-a lungul timpului schimbate pentru a fi în permanență adaptate la nevoile actuale ale dezvoltării Comunității.

Orientările strategice comunitare și cadrul de referință strategic național sunt principalele aporturi ale reglementărilor, ele dau o dimensiune strategică acestor politici. Statele membre și regiunile sunt, astfel, invitate să traducă prioritățile comunitare în priorități naționale, păstrându-le totodată specificitățile. Ajutorul financiar este, pe de altă parte, mai puțin dispersat și se concentrează pe categorii ce decurg din strategia Uniunii Europene în favoarea creșterii și ocupării forței de muncă (numită strategia de la Lisabona).

Pe larg, aceste instrumente sunt interdependente și vizează politici de convergență între regiuni și state membre prin inovare, politici de protejare a mediului, acces la servicii, ocuparea forței de muncă. Toate acestea se pot realiza printr-o cooperare transnațională ce are ca și scop consolidarea eficacității politicii regionale prin schimburi de experință și interacțiuni permanente.

În contextul accelerării implementării Programelor Operaționale 2007–2013 și pentru a pune bazele implementării exercițiului financiar 2014–2020, la data de 28 ianuarie 2015 la Bruxelles au fost agreate principalele acțiuni de realizat de către autoritățile române. Aceste măsuri s-au cristalizat în *Planul de Acțiuni Prioritare,*

---

[149] Jean-Luc Sauron, *Curs de instituții europene,* Iași, Editura POLIROM, 2010, p. 309.

[150] Comisia Europeană, *Instrumentul pentru Asistență de Preaderare (IAP),* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/regional_policy/ro/funding/ipa/, accesat la 20 martie 2020.

agreat la nivel oficial în luna martie 2015 și aflat sub coordonarea Autorității pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale[151].

Perioada 2007–2013 este definită de *Regulamentele privind Fondurile Structurale,* aprobate în august 2006. Acestea sunt completate de *Liniile strategice privind coeziunea,*[152] proiecte care grupează principiile de finanțare și prioritățile pentru perioada mai sus amintită. Regulamentele următoare au fost publicate în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (Eur-Lex).* Conform reglementărilor Tratatului de la Lisabona, politica regională are ca obiectiv reducerea decalajelor de dezvoltare între diferitele regiuni ale Comunității. Acțiunile întreprinse cu acest scop se înscriu în cadrul celor trei obiective pentru perioada de programare 2007–2013: obiectivul de convergență, obiectivul de competitivitate regională și ocuparea forței de muncă și obiectivul de cooperare teritorială europeană care vizează dezvoltarea activității economice și sociale transfrontaliere. Axele prioritate pentru această perioadă au fost: cercetarea și dezvoltarea tehnologică, inovația și spiritul întreprinzător, societatea informației, transporturile, energia, protecția mediului, precum și investiția în capitalul uman, politica pieței forței de muncă și o mai bună adaptare a muncitorilor și societăților.

Pentru perioada 2014–2020, au fost publicate alte Regulamente privind fondurile structurale și investițiile europene. La baza formulării acestor regulamente a stat Articolul 174 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) care prevede că, în vederea consolidării coeziunii economice, sociale și teritoriale, Uniunea urmărește reducerea decalajelor dintre nivelurile de dezvoltare a diferitelor regiuni și a rămânerii în urmă a regiunilor sau insulelor defavorizate, precum și că se acordă o atenție deosebită zonelor rurale, zonelor afectate de tranziția industrială, și regiunilor afectate de un handicap natural și demografic grav și permanent.[153]

---

[151] Ministerul Fondurilor Europene, *Planul de Acțiuni Prioritare,* disponibil la adresa http://old.fonduri-ue.ro/documente-programare/planul-de-actiuni-prioritare, accesat la data de 8 iunie 2021.

[152] Comisia Europeană, *Regulamentele privind fondurile structurale pentru perioada 2007–2013,* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/regional_policy/ro/information/legislation/regulations/2007–2013/, accesat la 1 aprilie 2020.

[153] Comisia Europeană, *Regulamentele privind fondurile structurale și de investiții europene pentru perioada 2014–2020,* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/regional_policy/ro/information/legislation/regulations/, accesat la 1 aprilie 2020.

Tot în anul 2014, s-a constituit Autoritatea de Management pentru Programul Operațional Regional 2014–2020, iar ADR-urile au fost desemnate Organisme Intermediare[154].

Următorul buget pe termen lung al Uniunii vizează perioada 2021–2027. Pentru o acțiune cât mai concretă nevoilor reale, Comisia propune modernizarea politicii de coeziune, principala politică de investiții a UE. Așadar, sunt stabilite cinci priorități investiționale:

- o Europă mai inteligentă, prin inovare, digitalizare, transformare economică și sprijinirea întreprinderilor mici și mijlocii;
- o Europă mai verde, fără emisii de carbon, punerea în aplicare a Acordului de la Paris și investiții în tranziția energetică, energia din surse regenerabile și combaterea schimbărilor climatice;
- o Europă conectată, cu rețelele strategice de transport și digitale;
- o Europă mai socială, pentru realizarea pilonului european al drepturilor sociale și sprijinirea calității locurilor de muncă, a învățământului, a competențelor, a incluziunii sociale și a accesului egal la sistemul de sănătate;
- o Europă mai apropiată de cetățenii săi, prin sprijinirea strategiilor de dezvoltare conduse la nivel local și a dezvoltării urbane durabile în UE.[155]

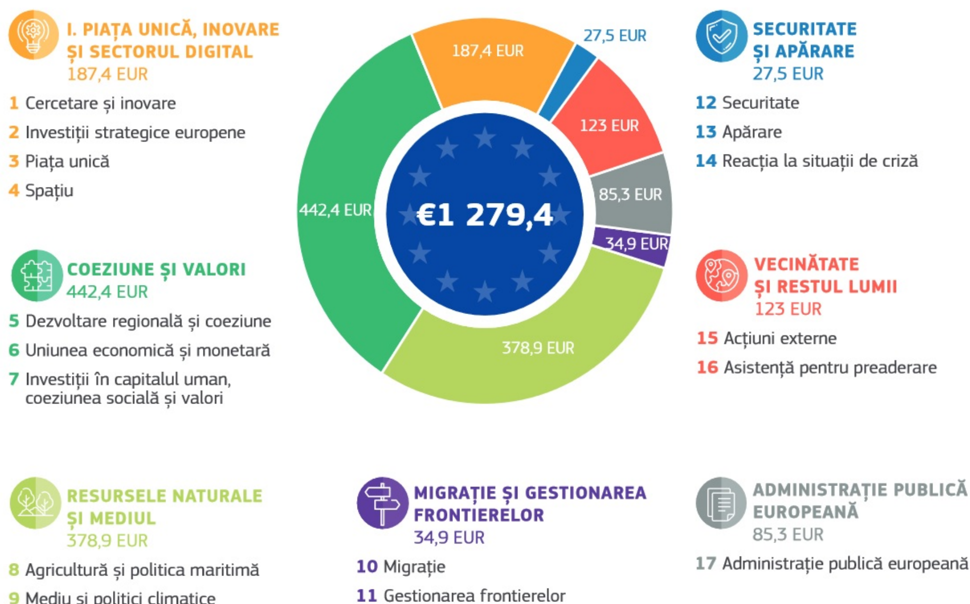
Investițiile în dezvoltare regională se vor axa mai ales pe obiectivele 1 și 2. Acestor priorități li se vor aloca 65% – 85% din resursele FEDR și ale Fondului de coeziune, în funcție de prosperitatea relativă a statelor membre.[156]

---

[154] Agenția pentru Dezvoltare Regională București-Ilfov, *Dezvoltarea Regională în România,* disponibil la adresa https://www.adrbi.ro/despre-noi/dezvoltarea-regionala-in-romania/, accesat la 1 iulie 2020.

[155] Comisia Europeană, *O nouă politică de coeziune,* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/regional_policy/ro/2021_2027/, accesat la 1 Aprilie 2020.

[156] *Ibidem.*



Sursa. fonduri-structurale.ro

În ceea ce privește România, regăsim în propunerea Comisiei Europene pentru bugetul 2021–2027, că țara noastră are alocate peste 47 miliarde de euro, din care 27 miliarde de euro prin politica de coeziune (care urmărește reducerea decalajelor dintre diferitele regiuni și a rămânerii în urmă a regiunilor defavorizate), ceea ce înseamnă cu 8% în plus față de actuala perioadă.[157] De la aderarea în Uniunea Europeană și până la sfârșitul anului 2020, România a primit 58,35 miliarde de euro pentru proiecte finanțate din Politica de Coeziune[158].

Până la finalul lunii august 2020, Ministerul Fondurilor Europene a propus în consultare publică primele drafturi ale ghidurilor pentru următoarele programe operaționale[159]:

---

[157] fonduri-structurale.ro, *Implementarea politicii de coeziune 2021–2027 în România,* disponibil la adresa https://www.fonduri-structurale.ro/2021-2027, accesat la 1 Aprilie 2020.

[158] Ministerul Fondurilor Europene, *Home,* disponibil la adresa https://mfe.gov.ro/, accesat la 14 noiembrie 2020.

[159] *Idem, Comunicat de presă – Pentru prima dată de când beneficiază de fonduri europene România a lansat în consultare publică Acordul de Parteneriat și Programele Operaționale pentru viitoarea perioadă de programare la termenul asumat,* disponibil la adresa http://mfe.gov.ro/pentru-

1. Programul Operațional Creștere Inteligentă, Digitalizare și Instrumente Financiare 2021–2027;
2. Programul Operațional Dezvoltare Durabilă 2021–2027;
3. Programul Operațional Transport 2021–2027;
4. Programul Operațional Educație și Ocupare 2021–2027;
5. Programul Operațional Incluziune și Demnitate Socială 2021–2027;
6. Programul Operațional Sănătate 2021–2027;
7. Programele Operaționale Regionale 2021–2027;
8. Programul Operațional Asistență Tehnică 2021–2027;
9. Programul Operațional Tranziție Justă 2021–2027;

Așa cum am menționat și mai sus, atunci când am făcut o scurtă prezentare cronologică a acțiunilor ce au stat la baza dezvoltării politicii regionale, amintim și acum că existența acestei politici a fost și este dependentă de finanțarea prin fonduri structurale precum: Fondul european de dezvoltare regională (FEDER), Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADER), Fondul social european (FSE).

Programele sunt gestionate de autoritățile delegate a avea aceste sarcini din statele membre, chiar daca implementarea lor va avea loc la nivel național sau va avea impact la nivelul Uniunii. În urma aprobării din partea Comisiei, programele se pot implementa de către autoritățile de management desemnate a avea aceste atribuții.

În multe din țările europene, regionalizarea s-a făcut prin schimbări la nivelul instituțiilor, fiind oarecum ignorată dimensiunea socio-economică. Aceste schimbări instituționale au fost la început lipsite de rezultate concrete, mai ales în ceea ce privește guvernarea regională, dar pe parcurs s-a putut observa importanța și necesitatea acestora în scopul unei mai bune integrări și accesări de fonduri europene pentru dezvoltare regională.

Urmărind scopul final al regionalizării, putem spune că acesta este asemănător pentru țările membre ale Uniunii Europene, dar nu putem spune și că statutul de membru determină un anumit model comun de regionalizare valabil de a fi adop-

prima-data-de-cand-beneficiaza-de-fonduri-europene-romania-a-lansat-in-consultare-publica-acordul-de-parteneriat-și-programele-operationale-pentru-viitoarea-perioada-de-programare-la-termenul-a/, accesat la 14 noiembrie 2020.

tat de către guvernele regionale. Acest lucru nu este posibil în niciun fel și se dovedește prin faptul că în dezvoltarea procesului regionalizării se ține cont de considerente cum ar fi mărimea țării, dimensiunea populației, sistemul politic cu caracteristicile sale proprii, precum și instituțiile deja existente. Regionalizarea nu a apărut ca un scop în sine dezvoltat cu aceeași intensitate în toate țările, dar succesul integrării a reprezentat de fiecare dată un reper pentru construirea unei politici de regionalizare.

Urmărind importanța aspectelor enunțate mai sus, vom putea concluziona că există anumite tipuri de regionalizare în Europa. Aceste modele, dacă le putem spune așa, le vom prezenta pe scurt în rândurile ce urmează. Așa cum aminteam mai sus, regionalizarea este în cele din urmă un proces subiectiv, ce ține foarte mult cont de aspectele personale ale fiecărui stat.

Există cinci tipuri de regionalizare în cadrul statelor Uniunii Europene, iar acestea pot fi clasificate după anumite criterii și se bazează pe rolul administrației centrale în realizarea politicilor publice pe legăturile care există între administrația centrală și locală, pe autonomia pe care aceasta din urmă o are în interiorul sistemului administrativ, pe numărul de niveluri administrative întâlnite în fiecare stat în parte precum și, iar acest lucru este foarte important, pe rolul jucat de administrația centrală în dezvoltarea regională din fiecare stat în parte. [160]

Cele cinci tipuri de regionalizare sunt[161]:

- Regionalizarea administrativă;
- Regionalizarea prin intermediul colectivităților locale;
- Regionalizarea politică sau autonomie regională;
- Regionalizarea prin intermediul autorităților federale[162];
- Descentralizarea regională.

Regionalizarea administrativă se realizează de către instituțiile administrative subordonate guvernului, acestea având oarecare autonomie juridică și acționează cu scopul de a mobiliza colectivitățile locale. În acest caz, regionalizarea nu presupune introducerea unui nou nivel teritorial, dar mai degrabă modelarea instituții-

---

[160] T. Hoffman, P. Newman, *Le territoire pour politiques: variations européennes*, Paris, L'Harmattan, 1994 *apud* Călin Ghiolțan, *Politici regionale în România*, București, Editura Accent, 2009, p. 43.

[161] Gerard Marcou, *op.cit.*, pp.17–34.

[162] De remarcat faptul că federalismul nu este o formă de regionalizare.

lor deja existente în scopul dezvoltării regionalizării.[163] Exemple de state în care este aplicat acest tip de regionalizare pot fi Grecia, Portugalia sau Suedia. Acest model de organizare regională se bazează pe principiul deconcentrării administrative[164], este realizată pe baza unor scopuri funcționale de dezvoltare economică și socială, iar implementarea politicilor publice la nivel local este coordonată de către instituții administrative centrale în parteneriat cu actori locali.

Regionalizarea prin colectivitățile locale existente se realizează prin intermediul instituțiilor publice locale, care au competențe proprii. Diferența dintre această formă de regionalizare și cea administrativă este reprezentată de faptul că acum regionalizarea se face prin intermediul instituțiilor descentralizate care acționează într-un cadru de putere propriu.[165] Un dezavantaj al acestui model îl reprezintă faptul că raza de acțiune devine limitată, în sensul în care autoritățile locale nu dispun întotdeauna de instituții puternice, cu competențe extinse. Această formă de regionalizare este întâlnită în Germania, Finlanda sau Danemarca, fiind totodată și modelul folosit în România.

Descentralizarea regională reprezintă crearea unei colectivități teritoriale care se suprapune peste structuri teritoriale deja existente, adică peste regiuni deja formate, definite. Se formează astfel o nouă categorie de colectivități teritoriale, care au aceeași natură juridică cu cele deja existențe, dar care se diferențiază printr-o circumscripție mai largă a competențelor lor, scopul final fiind dezvoltarea economică.[166] Descentralizarea regională poate fi întâlnită în Franța sau în Suedia.

Un alt exemplu de regionalizare este reprezentat de regionalizarea politică – un model de autonomie regională, fiind cel mai bine reprezentat în cazul statelor Spania sau Italia. Din perspectivă juridică regionalizarea politică se bazează pe descentralizarea puterii administrative către nivelul regional și acordarea unor puteri legislative, garantate de constituție, unor consilii regionale. Spre deosebire de descentralizare regională acest model de organizare administrativă afectează structura statului unitar, iar existența regiunii este garantată de prevederi constituționale.[167]

---

163 Councill of Europe, *Regionalisation and its effects on local self-geverment,* Strasbourg, Ediția numărul 64, 1998, p.11.

164 K. E. Joergensen, *Reflective Approaches to European Governance,* London, Macmillan, 1997 *apud* Călin Ghiolțan, *op.cit.,* p. 44.

165 Mihaela Pacesila, *Regionalizarea în statele Uniunii Europene,* Revista de Administrație și Management Public, 3/2004, p. 107.

166 *Ibidem.*

167 Călin Ghiolțan, *op. cit.,* p. 46.

Un ultim model pe care îl vom aminti este cel al regionalizării prin intermediul autoritățile federale, fiind cel mai bine reprezentat în Belgia, Austria sau Germania. În acest caz, unitățile federale pot fi asimilate regiunilor, dar având propriile instrumente constituționale și legislative.[168] Chiar dacă federalismul nu este o formă de regionalizare, cele două forme au o serie de elemente comune, mai ales faptul că statul federal nu se opune statului-națiune.

Pentru a simplifica procesul de identificare a regiunilor, dar și pentru a eficientiza implementarea politicilor regionale, a fost format la nivelul Uniunii Europene un model de acțiune în aceasta direcție. Acesta poartă denumirea de NUTS, adică *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques* în franceză și *Nomenclature of territorial units for statistics* în engleză, și reprezintă baza de referință unitară a statisticii regionale în Uniunea Europeană. Acest model a fost creat cu scopul formării de unități teritoriale care se vor grupa dând naștere unui sistem regional de statistică, unui sistem practic, care are la bază unitățile teritorial-administrative. Scopul acestui sistem ierarhic este acela de a împărți teritoriul din punct de vedere economic.[169]

Regiunile sunt definite prin intermediul acestui sistem care divide fiecare țară în trei părți ale unităților statistice, ținându-se cont de diviziunea populației din țara respectivă. Pentru a fi cât mai expliciți, este necesar să amintim și limitele de populație conform cărora se pot forma aceste unități statistice. Nivelul 1 se formează între un minim de 3 milioane și un maxim de 7 milioane de locuitori, nivelul 2 se aplică regiunilor organizate din populație cuprinsă între 800 000 și 3 milioane, iar nivelul 3 corespunde zonelor care ating un număr cuprins între 150 000 și 800 000.[170]

La rândul lui, NUTS se împarte în mai multe categorii. Astfel, NUTS 1 denumește macroregiunile, pe când NUTS 2 definește unitățile de bază ale politicii regionale descentralizate (a se vedea *Anexa 12*). Corespondentul județelor din România este reprezentat de NUTS 3 (a se vedea *Anexa 18*), pe când NUTS 4 se referă la microregiuni formate pentru a satisface nevoile locale (există doar în anumite state),

---

[168] Mihaela Pacesila, *Regionalizarea în statele Uniunii Europene,* Revista de Administrație și Management Public, 3/2004, p. 110.

[169] Comisia Europeană, *NUTS – Nomenclature of Territorial Units for Statistics,* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background, accesat la 1 Aprilie 2020.

[170] Comisia Europeană, *Population thresholds,* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/principles-and-characteristics, accesat la 1 Aprilie 2020.

iar NUTS 5 grupează formațiunile de la nivel local.[171] Primele trei grupări se referă la nivelul regional și sunt cele asupra cărora ne vom îndrepta și noi atenția.

Clasificarea actuală *NUTS 2016* este valabilă începând cu 1 ianuarie 2018 și listează 104 regiuni la NUTS 1, 281 regiuni la NUTS 2 și 1348 regiuni la nivelul NUTS 3. De anul acesta intră în vigoare clasificarea *NUTS 2021,* care este valabilă pentru transmisiile de date către Eurostat începând cu 1 ianuarie 2021. Conform acestei clasificări, se listează 104 regiuni la NUTS 1, 283 regiuni la nivelul NUTS 2 și 1345 la nivel NUTS 3.[172] Clasificarea NUTS este aplicabilă teritoriului Uniunii Europene, dar și Marii Britanii.

Trebuie să precizăm încă de la început că nu există nicio prevedere în dreptul comunitar care să oblige, să determine formarea de unități statistice conform acestor clasificări. Acest lucru înseamnă că NUTS se bazează pe criterii normative și analitice, ceea ce înseamnă că trebuie să se țină cont de aceste precizări, însă este esențial să se acționeze pe baze și criterii individuale. Mai mult chiar, nu există cerințe exprese ale Uniunii privind guvernarea locală, ceea ce determină o vastă diversitate în ceea ce privește organizarea regională.

Sistemul NUTS este important pentru fundamentarea politicii regionale europene, aceste unități reprezentând cadrul sarcinilor de programare, finanțare și dezvoltare.[173] Pornind de la bazele informaționale la nivel regional, se pot defini criterii obiective care determină dacă o regiune poate fi calificată drept spațiu problematic și, prin aceasta, ea devine obiectul politicii structurale.

Clasificarea NUTS reprezintă un sistem ierarhic realizat pentru a diviza teritoriul economic al Uniunii Europene cu scopul de a acționa asupra colectării, dezvoltării și armonizării statisticilor regionale ale Uniunii Europene, analizelor socio-economice ale regiunilor, schițarea politicilor regionale ale UE.

Acest sistem de ierarhizare acționează în baza unor principii și caracteristici stabilite de Comisia Europeană.[174] Primul principiu ne spune că NUTS definește praguri de minim și maxim al populației pentru dimensiunile regiunilor NUTS. Cel de-al doilea principiu validează faptul că NUTS favorizează dimensiunile administrative pe criterii administrative, pe când cel de-al treilea principiu ne spune

---

171 Comisia Europeană, *Territorial Typologies,* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/tercet-territorial-typologies, accesat la 1 Aprilie 2020.

172 Comisia Europeană, *Background,* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background, accesat la 1 Aprilie 2020.

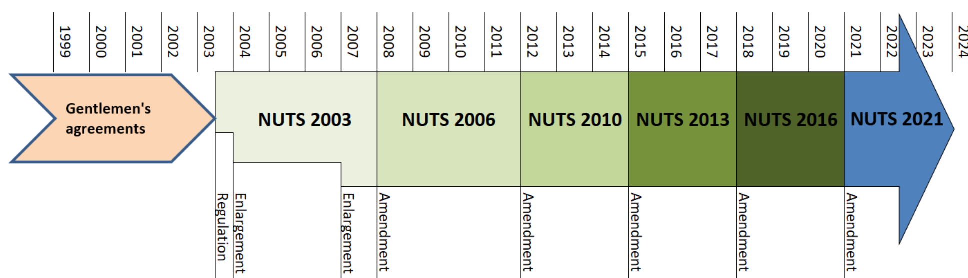
173 MariaVincze, *Dezvoltarea regională și rurală. Idei și practici,* Cluj-Napoca, Presa Universitară Clujeană, 2000, p. 13.

174 Comisia Europeană, *Principles,* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/principles-and-characteristics, accesat la 1 Aprilie 2020.

că sunt favorizate unitățile generale geografice decât pe cele specifice pentru domenii de activitate precise.

Sistemul NUTS apare ca o clasificare propusă în anii 1970 de către Eurostat, fiind certificată ca singura clasificare după un sistem coerent în ceea ce privește divizarea teritoriului Uniunii Europene cu scopul de a produce statistici regionale pentru Comunitate.[175] Activitatea NUTS a fost reformulată pe parcursul acesteia în baza a numeroase acorduri între Eurostat și statele membre. Un criteriu important după care acționează NUTS este reprezentat de stabilitate care se referă la asigurarea că datele prelucrate se referă la aceeași unitate regională pentru o perioadă specifică de timp.

Figura . Evoluția NUTS



Sursa. Eurostat

Până în 2016, pentru acțiune la nivelul local, Eurostat a format un sistem al Unităților Administrative Locale – LAU, compatibil cu NUTS. Pentru nivelul local, au fost definite două niveluri, astfel: LAU 1 coincide cu NUTS 4 și nu este întâlnit în toate statele, iar LAU 2 coincide cu NUTS 5 și reprezintă formațiunile locale, municipalitățile. Din 2017 s-a păstrat un singur nivel LAU.[176]

În ceea ce privește România, la nivelul NUTS 1 în România întâlnim patru macroregiuni[177], pentru NUTS 2 există cele opt regiuni de dezvoltare (a se vedea *Ane-*

[175] Comisia Europeană, *History*, disponibil la adresa https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/history, accesat la 1 Aprilie 2020.

[176] Comisia Europeană, *Local Administrative Units (LAU)*, disponibil la adresa https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units, accesat la 1 Aprilie 2020.

[177] Comisia Europeană, *NUTS 1 regions in the European Union (EU-28), with corresponding statistical regions in EFTA countries, candidate countries and potential candidates*, disponibil la adresa https://ec.europa.eu/eurostat/documents/345175/7451602/NUTS1-2013-EN.pdf, accesat la 1 Aprilie 2020.

xa 13), pentru NUTS 3 avem județele, iar la nivelul LAU există comune, municipii și orașe[178].

Strategiile regionale urmăresc reducerea dezechilibrelor teritoriale prin organizarea unor formațiuni care să cuprindă zone cu diferite grade de dezvoltare. În felul acesta este posibil să fie determinate mult mai eficient regiunile mai puțin prospere care vor încerca să ajungă la un nivel cât mai ridicat. Cu toate acestea, există de fiecare dată riscul ca regiunile slabe să determine o scădere a randamentului și pentru cele superioare la momentul formării coeziunii. Acest lucru se poate evita, sau cel puțin atenua, prin adoptarea unor proiecte de infrastructură care să formeze o legătură viabilă în interiorul regiunii, dar și în exterior. Totodată, trebuie să menționăm că în acest mod ar exista și un control mult mai exigent la nivel regional care prin sancțiunile propuse poate crește competitivitatea.

Indirect, regionalizarea este și un bun mecanism prin care se poate acționa și la nivelul altor domenii ale vieții cotidiene, determinând o serie de avantaje cum ar fi crearea de noi locuri de munca, creșterea nivelului de trai pentru populația respectivă, creșterea competitivității sistemului educațional, dar și al celui de sănătate publică. Regionalizarea are nevoie de spațiul regional, definit prin granițe administrative clare, care stabilesc domenii de putere și responsabilitate.[179] Pe lângă aspecte economice și sociale, nu trebuie uitate nici obiectivele ce țin de protecția și amenajarea teritoriului, ce se materializează prin implementarea unor proiecte care au ca și scop protejarea patrimoniului natural și cultural, totodată prin formarea unor proiecte de infrastructură care să determine o amenajare teritorială armonioasă și care să confere protecție zonelor naturale.

2.3. Reforma regionalizării în cadrul Tratatului de la Lisabona

Preocuparea Uniunii Europene asupra administrării spațiului în statele membre prezintă în continuare un interes crescut, chiar dacă nu există competențe și regulamente directe în acest domeniu. Acest lucru se observă prin existența a numeroase planuri și politici sectoriale, în domenii precum agricultură, mediul înconjurător sau transport, care au impact la nivel mult mai larg și se elaborează pe baza unor analize amănunțite la nivel local și regional.

---

178 Comisia Europeană, *Maps,* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/eurostat/documents/345175/7451602/nuts-map-RO.pdf, accesat la 1 Aprilie 2020.

179 Radu Cristian Barna, *op. cit.*, p. 55.

Așadar, în contextul ratificării celui mai recent tratat (intrat în vigoare la 1 decembrie 2009), se remarcă faptul că obiectivele strategiei de la Lisabona se suprapun în mare parte cu cele ale politicii regionale. Prin diminuarea disparităților dintre regiuni se urmărește posibilitatea unei creșteri economice susținute în toată Uniunea.[180]

Un alt argument care susține interesul Uniunii asupra organizării spațiale este acela al interesul real asupra elaborării unor planuri de acțiune pentru identificarea regiunilor, dar și pentru a eficientiza implementarea politicilor regionale, adică elaborarea și folosirea sistemul NUTS, despre care am explicat în paginile de mai sus. Tratatul de la Lisabona, care a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, reprezintă un progres important în ceea ce privește condițiile necesare pentru ca toate nivelurile de guvernare din întreaga Europă să lucreze împreună. Acesta ar trebui să întărească principiul conform căruia deciziile se iau la un nivel cât mai apropiat de oamenii pe care îi afectează – ceea ce UE numește *subsidiaritate.*[181]

De ce este importantă cooperarea la nivel regional dincolo de barierele naționale? Totodată, de ce este importantă cooperarea la nivel regional dincolo de barierele locale? Ce efecte benefice pot exista asupra dezvoltării și funcționării favorabile a Uniunii? Răspunsul la toate aceste întrebări vom încerca să-l explicăm pe parcursul următoarelor pagini, pornind de la ideea necesității formulării unui plan de acțiune care să determine o funcționare cât mai eficientă la nivelul dezvoltării regionale.

Planificarea spațiului la nivel european se bazează pe o serie de aspecte-cheie precum competență, subsidiaritate și transnaționalitate. Pentru a putea înțelege mai bine importanța și necesitatea regionalizării la nivelul intern al unui stat, între puterea centrală și cea locală, este de preferat să explicăm mai întâi cum se desfășoară lucrurile la nivelul Uniunii Europene în raport cu statele membre.

Impactul dezvoltării teritoriale promovat prin intermediul acestor politici sectoriale poate avea efecte negative sau pozitive, la fel de bine cum le poate avea pe amândouă în același timp. Putem argumenta aceasta afirmație prin exemplul anumitor regiuni mai dezvoltate decât altele. Acestea, prin faptul că au o capacitate mai ridicată de accesare a fondurilor europene și de aplicare corectă a politicilor de dezvoltare europene, atrag în continuare mai multe investiții decât regiunile mai puțin dezvoltate. Invers, regiunile mai puțin productive, cu resurse limitate și o

---

[180] *Ibidem*, p. 238.

[181] Comitetul Regiunilor, *Un nou tratat: un nou rol pentru regiuni și autoritățile locale*, [http://cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=folder&id=a3ee4f1b-82cc-41af-96b2-0430fd9f077b&sm=a3ee4f1b-82cc-41af-96b2-0430fd9f077b], accesat la data de 1 aprilie 2020, p. 2.

calitate scăzută a sistemelor de inovare, vor întâmpina dificultăți și întârzieri mai mari în procesul dezvoltării, continuând să înregistreze rate scăzute.[182]

Politicile structurale și de coeziune ale Uniunii Europene sunt foarte importante pentru dezvoltare din punct de vedere economic și social. Statele, devenite state membre, au căzut de acord asupra cedării unei părți a suveranității prin atribuirea de competențe Uniunii. Prin urmare, planificarea spațială europeană s-a dezvoltat ca și nevoie de răspuns la problemele care sunt comune mai multor țări, ori problemelor care depășesc granițele geografice asupra unei părți largi a teritoriului Uniunii Europene (cum ar fi apa și poluarea aerului).[183]

Cedarea de competențe de către statele membre s-a făcut pe baza certificării acesteia în tratate, cel mai recent dintre acestea fiind Tratatul de la Lisabona. Tratatul specifică clar faptul că Uniunea nu poate acționa decât prin atribuirea de competențe de către statele membre, competențe care pot fi exclusive sau nu, cât și partajate. Tratatul recunoaște în mod explicit – pentru prima oară – principiul autonomiei locale și regionale în cadrul statelor membre ale UE. De asemenea, acesta conferă o importanță mai mare nivelului local și regional în contextul principiului subsidiarității.[184]

Principiul subsidiarității a fost consacrat oficial de Tratatul de la Maastricht, care a introdus o referire la cel dintâi în Tratatul de instituire a Comunității Europene (Tratatul CE). Actul Unic European (1987) introdusese deja criteriul subsidiarității în politicile de mediu, însă fără a-l numi ca atare, în mod explicit.[185] Subsidiaritatea este un principiu al Uniunii Europene, cu origini în filosofia socială catolică. Principiul subsidiarității se ocupă cu asigurarea faptului că obiectivele, scopurile și ac-

---

[182] Marta Peris-Ortiz, José M. Merigó-Lindahl, *Entrepreneurship, Regional Development and Culture: An Institutional Perspective*, Springer, 2015, p. 8.

[183] Stefanie Dühr, Claire Colomb, Vincent Nadin, *European spatial planning and territorial cooperation*, New York, Routledge, 2010, p. 5.

[184] Comitetul Regiunilor, *Un nou tratat: un nou rol pentru regiuni și autoritățile locale*, [http://cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=folder&id=a3ee4f1b-82cc-41af-96b2-0430fd9f077b&sm=a3ee4f1b-82cc-41af-96b2-0430fd9f077b], accesat la data de 1 aprilie 2020, p. 2.

[185] Parlamentul European, *Principiul subsidiarității*, disponibil la adresa https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/7/principiul-subsidiaritatii, accesat la 2 Aprilie 2020.

țiunile au un efect total asupra eforturilor și inițiativelor naționale, regionale și locale.[186]

Chiar dacă există numeroase paralele între cum apare conceptual în filosofia catolică și în aplicarea sa europeană, totuși în ambele cazuri este un principiu care guvernează relația dintre autoritatea centrală și cea locală. În gândirea social-catolică, subsidiaritatea se aplică în politica internă: statul (autoritate centrală) trebuie să respecte autonomia grupurilor sociale (autoritate locală). În UE, acesta se aplică în politica internațională: UE (autoritate centrală) trebuie sa respecte autonomia statelor membre (autoritate locală). Subsidiaritatea revine la termenul de supleanță, fără a se identifica cu el în mod strict, în situația de față fiind vorba de adăugire, de completare și nu de înlocuire. Totodată principiul este normativ. El indică ce trebuie să fie autoritatea. Subsidiar înseamnă și secundar, dar nu aleatoriu. Autoritatea nu este rezervă, ea este o supleanță de care societatea are mereu nevoie. Pentru a putea exprima mai bine ideea de subsidiaritate, este necesar să afirmăm ca autoritatea este secundă, adică ea nu are finalitate proprie și nu există pentru sine, ci concură la dezvoltarea socială. În al doilea rând, autoritatea este supleativă, rolul său principal fiind acela de a remedia insuficiențele societății, fără să acționeze în locul său, având totodată și un rol subsidiar în sensul de ajutor pozitiv. Cu alte cuvinte, o societate în care autoritatea nu se bucură numai de garantarea bunăstării fiecăruia, ci și de contribuția la plenitudinea societății înțeleasă ca o comunitate[187].

Tratatul de la Lisabona a întărit rolul parlamentelor naționale și al Curții Europene de Justiție în controlarea respectării principiului subsidiarității. Acesta a introdus o referire explicită la dimensiunea subnațională a principiului subsidiarității și, de asemenea, a consolidat rolul Comitetului Regiunilor și a deschis posibilitatea, lăsată la latitudinea parlamentelor naționale, ca parlamentele regionale care dispun de competențe legislative să participe la mecanismul de alertă timpurie ex ante.[188] Așa cum se prezintă astăzi, principiul subsidiarității apare ca un produs caracteristic al culturii politice europene. El concretizează locul pe care îl atribuim statului în general și autorității pur și simplu, în istoria societăților noastre. Societățile sunt

---

[186] Comisia Europeană, *The principle of Subsidiarity,* COM (92) 23 final – vol II, Brussels, 27 March 1993, Arhiva REGIO a Comisiei Europene disponibilă la Facultatea de Studi Europene, Universitatea Babeș-Bolyai.

[187] Chantal Millon Delsol, *Statul subsidiar,* Cluj-Napoca, Editura Fundației pentru Studii Europene, 2001, pp. 63–83.

[188] Parlamentul European, *Principiul subsidiarității,* disponibil la adresa https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/7/principiul-subsidiaritatii, accesat la 2 Aprilie 2020.

pentru noi dotate cu o viață proprie, de unde autonomia lor naturală. Ele urmăresc, de la naștere, scopuri singulare. Statul nu se justifică decât pentru a le ajuta să-și îndeplinească aceste scopuri.[189]

În cadrul Tratatului de la Lisabona, se introduce un articol 3b, care înlocuiește articolul 5 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, unde se explică delimitarea competențelor pe baza principiului atribuirii, fiind reglementat de principiile subsidiarității și al proporționalității. Astfel, acest articol reglementează nu doar atribuirea de competențe Uniunii, ci se certifică și faptul că orice competență care nu este atribuită Uniunii prin tratate aparține statelor membre.

> În temeiul principiului subsidiarității, în domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, Uniunea intervine numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre nici la nivel central, nici la nivel regional și local, dar datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii.[190]

Acțiunile Uniunii, precum și ale statelor membre se desfășoară și se împart între acestea, în conformitate cu *Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității* pentru realizarea obiectivelor tratatelor.[191] Aplicarea principiului subsidiarității afirmă necesitatea democratică a coborârii competenței de decizie spre nivelurile de bază, care sunt cele mai apropiate de cetățean.[192] Chiar dacă s-a născut în secolul al XIX-lea, cu denumirea sa actuală, ideea de subsidiaritate își are izvorul în originile gândirii politice europene, care își găsește fundamentele, în același timp, în spiritul grec, în filosofia creștină medievală și în viziunea germanică a societății, fiind un concept preocupat de elucidarea problemei rolului statului.

Uniunea Europeană este ea însăși un actor în plus pe scena politicii europene care își mărește complexitatea. Procesul de guvernare multiplă ce implică actori politici la nivel european, național și subnațional este numit *multi-level governance.*[193]

---

[189] Chantal Millon-Delson, *op.cit.*, p. 313.

[190] Tratatul de la Lisabona, Articolul 3b, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene 17.12.2007, C 306/12 RO.

[191] Parlamentul European, *Principiul subsidiarității*, disponibil la adresa https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/7/principiul-subsidiaritatii, accesat la 2 Aprilie 2020.

[192] Corneliu-Liviu Popescu, *Autonomia locală și integrarea europeană*, București, Editura All Beck, 1999, p. 317.

[193] Maura Adshead, *Developing European regions*, Aldershot, Editura Ashgate, 2002, p. 132 *apud* Radu Cristian Barna, *op. cit.*, p. 71.

Comitetul Regiunilor consideră că principiul guvernanței pe mai multe nivele se bazează pe acțiuni coordonate ale Uniunii Europene, statelor membre și autorităților locale și regionale, în conformitate cu principiile subsidiarității și proporționalității și în parteneriat, luând forma unei cooperări operaționalizate și instituționalizate în elaborarea și implementarea politicilor europene.[194]

Alături de principiile subsidiarității și cel al proporționalității, multi-level governance reprezintă structura după care, în cadrul Uniunii Europene, sunt tranferate anumite domenii de autoritate de la state înspre nivelul european sau de la state înspre un nivel sub-statal. Într-un sistem de multi-level governance, fiecare nivel are o structură proprie de organizare, dar care este alcătuită în coordonare cu întregul. Dacă subsidiaritatea determină care nivel al guvernării este competent pentru a îndeplini o anumită funcție, guvernarea multi-level garantează că toate nivelurile relevante colaborează în elaborarea unor rezultate concrete pe teren.[195]

După intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, președintele Comisiei Europene de la acea vreme, Jose Manuel Barroso spunea: *Dacă dorim să facem față provocărilor complexe cu care ne confruntăm, toți actorii din societate – instituțiile europene, autoritățile naționale, regionale și locale, partenerii sociali și societatea civilă – trebuie să acționeze împreună pentru a avansa într-o direcție comună. Numai în parteneriat putem face ca Europa să progreseze.*[196]

Politica regională poate acoperi o paletă largă de domenii precum economic, cultural, social sau ecologic și poate determina o serie diversă de acțiuni benefice pentru dezvoltarea acestor domenii cum ar fi investițiile, protecția mediului, cultură sau educație. Politica regională se aplică și se formulează individual pentru fiecare țară, ținându-se cont de o serie de obiective, dar și de prioritățile fiecăruia. Politica regională nu este doar o formă de dezvoltare și consolidare a diferențelor dintre regiuni sau a diferențelor ce țin de părțile componente ale acestora, ci reprezintă și consecința unor modificări ce țin de dezvoltarea spațială, de procesul de extindere datorat schimbărilor socio-demografice și teritoriale din ultimele decenii.

---

[194] Comitetul Regiunilor, *Charter for Multilevel Governance (MLG) in Europe*, disponibil la adresa https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/default.aspx, accesat la 2 Aprilie 2020.

[195] Comittee of the Regions, *Making a difference: how regions and cities shape Europe's legislation. Success stories 2010–2011*, p.2.

[196] Jose Manuel Barroso, Comitetul Regiunilor, *Un nou tratat: un nou rol pentru regiuni și autoritățile locale*, [http://cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=folder&id=a3ee4f1b-82cc-41af-96b2-0430fd9f077b&sm=a3ee4f1b-82cc-41af-96b2-0430fd9f077b], accesat la data de 1 aprilie 2020, p. 4.

2.4. Implementarea politicii regionale în România

În statele din Europa Centrală și de Est, subiectul regionalizării revine în perioada anilor 1990, fiind influențat de mai mulți factori supranaționali, cum ar fi reinstaurarea democrației, sau dorința din ce în ce mai pronunțată de apropriere față de Vest, respectiv față de Uniunea Europeană. Dacă problemele create de tranziție au fost mari, la fel au fost și posibilitățile oferite de aceasta.[197] Odată cu reinstaurarea democrației, se produc o serie de alte schimbări la nivel regional din punct de vedere legislativ. Importanța crescută a politicii regionale a oferit un stimulent pentru a restabili ori pentru a reinstala instituții regionale ca o măsură prin care se instala o conformitate cu cerințele Uniunii Europene, cu o semnificație de eventuali parteneri. Mai recent, un alt argument se instalează: cu tranziția spre economiile de piață, în special de când cu relansarea economică din anii 1993–94, marile disparități regionale se fac din ce în ce mai prezente în fiecare țară; între capitală și alte sectoare de mare dezvoltare, pe de o parte și, regiunile mai puțin avantajate pe de altă parte. În concluzie, o politică activă a dezvoltării regionale are nevoie de suport instituțional la nivel regional.[198]

În ceea ce privește România, dezvoltarea economică a acesteia după 1989 a fost influențată de deficiențele și dezechilibrele înregistrate în perioada comunistă, cu caracterul său centralizat. Acest lucru a determinat stabilirea unui obiectiv clar după 1989 pentru dezvoltarea regională a României, și anume, diminuarea diferențelor dintre județe, prin sprijinirea dezvoltării economice.

În realizarea unui model s-a ținut cont de istoria unităților administrative românești care a avut întotdeauna la bază comunități teritoriale mici, înglobate în entități administrative de mărimi diferite, care, începând din secolele XIII-XIV, s-au consolidat în județe și unități locale (comunele), între ele existând o verigă cu funcție de factor intermediar. Totdeauna, aceste formațiuni au respectat o ierarhie administrativă simplă și eficientă, în vârful căreia s-a aflat organismul statal central.[199]

Noua organizare administrativă de după revenirea la democrație cuprinde o puternică influență a structurii centralizate și are la bază ideea de a forma regiuni eficente din punct de vedere economic. Politica de dezvoltare regională devine un concept nou pentru România, iar primele acțiuni în acest sens au fost derulate în-

---

[197] Joseph E. Stiglitz, *Globalizarea: speranțe și deziluzii,* București, Editura Economică, 2003, p. 224.

[198] Gerard Marcou, *op.cit.,* p. 37.

[199] Ion Iordan, *Regionalizare – Cum?Când? Structuri administrativ-teritoriale în România,* București, Editura CD Press, 2003, p. 27.

cepând cu anul 1995, în contextul negocierilor de aderare la Uniunea Europeană[200]. Conform dispozițiilor Comisiei Europene, politica regională se adresează tuturor regiunilor și orașelor din Uniunea Europeană, sprijinind crearea de locuri de muncă, competitivitatea întreprinderilor, creșterea economică, dezvoltarea durabilă și îmbunătățirea calității vieții[201].

În acest an se începe proiectul pentru elaborarea documentului *Carta Verde a Dezvoltării Regionale,* de către Uniunea Europeană și Guvernul României, proiect finalizat în 1997 în cadrul programului de preaderare PHARE, program pentru politica de dezvoltare regională destinat țărilor din Europa Centrală și de Est. Prin intermediul acestui document, Carta Verde, au fost stabilite criteriile politicii de dezvoltare regională a României, inclusiv descrierea structurii organizaționale a viitoarelor Agenții pentru Dezvoltare Regională cu rol în implementarea politicii de dezvoltare regională[202].

Obiectivele politicii de dezvoltare regională de atunci vizau pregătirea României pentru integrare și mai ales pentru posibilitatea accesării de fonduri structurale, reducerea disparităților regionale între diferite regiuni din România, dar și integrarea activităților din sectorul public, pentru a realiza un nivel superior de dezvoltare a regiunilor[203].

Astfel, în 1998, prin Legea 151/1998, au fost create opt regiuni (Nord-Vest, Nord-Est, Sud-Vest, Sud-Est, Sud, Vest, Centru, București–Ilfov) grupând fiecare mai multe județe, alături de un Consiliu de Dezvoltare Regională format din reprezentanți ai fiecărui județ. Rolul acestui Consiliu este de a coordona Planul de Dezvoltare Regională[204].

În cadrul procesului de pregătire a aderării României la Uniunea Europeană (și implicit a pregătirii negocierilor la capitolul 21 – Politica Regională și Coordonarea Instrumentelor Structurale), în 1998, Legea 151 privind dezvoltarea regională în România a prevăzut constituirea a opt regiuni de dezvoltare, aferente nivelului NUTS 2, respectând sugestiile studiului menționat mai sus, derulat printr-un pro-

---

200 Comisia Europeană, *UE și România,* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/romania/about-us/eu_romania_ro, accesat la 15 iunie 2020.

201 Comisia Europeană, *Politica regională este principala politică de investiții a UE,* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/regional_policy/ro/policy/what/investment-policy/, accesat la 15 iunie 2020.

202 Agenția pentru Dezvoltare Regională București-Ilfov, *Politica de dezvoltare regională în România – Carta Verde,* disponibil la adresa https://www.adrbi.ro/despre-noi/dezvoltarea-regionala-in-romania/, accesat la 15 iunie 2020.

203 Carta Verde a Dezvoltării Regionale.

204 Monitorul Oficial, Legea nr. 151 din 15 iulie 1998, Art. 6.

gram PHARE.[205] Acest proiect a avut la bază asocierea voluntară a județelor existente. Cele opt regiuni de dezvoltare sunt relativ similare, cuprind șase sau șapte județe, având ca mărime peste 30 000 km2 și 3 000 000 locuitori[206].

Deoarece *Legea nr. 151/1998* nu preciza toate condițiile și nu legitima cadrul legal în sensul pregătirii unei integrări eficiente, Parlamentul României a elaborat o nouă lege, și anume *Legea nr. 315/2004*, care, după cum însăși legea spune, stabilește cadrul instituțional, obiectivele, competențele și instrumentele specifice politicii de dezvoltare regională în România[207].

Prin urmare, Legea nr. 315/2004 publicată în Monitorul Oficial la 29 iunie 2004, modificată și completată ulterior de *Ordonanța de urgență nr. 111/2004*[208], reprezintă legea fundamentală a dezvoltării regionale în România, ea realizând transpunerea într-un cadru legal a tuturor procedurilor ce s-au efectuat în ultimii ani în domeniul dezvoltării regionale, proceduri care anterior nu erau cuprinse într-un cadru legal unitar, ci în mai multe modificări ale legii anterioare[209].

Conform noii legi, politica de dezvoltare regională reprezintă ansamblul politicilor elaborate de Guvern, prin organele administrației publice centrale, de autoritățile administrației publice locale și organismele regionale specializate, cu consultarea partenerilor socio-economici implicați, în scopul asigurării creșterii economice și dezvoltării sociale echilibrate și durabile ale unor arii geografice constituite în regiuni de dezvoltare, al îmbunătățirii competitivității internaționale a României și al reducerii decalajelor economice și sociale existente între România și statele membre ale Uniunii Europene[210]. Finanțarea programelor pentru realizarea obiectivelor prevăzute se asigură prin *Fondul național pentru dezvoltare regională,* care se constituie prin prevederile legii în cauză.[211]

În vederea elaborării acestei legi, s-au stabilit ca obiective ale politicii de dezvoltare regională în România următoarele:

---

205 Vasile Pușcaș, *Subsidiaritate și politică regională comunitară,* în Vasile Pușcaș, Adrian Liviu Ivan, *op. cit*, p. 150.

206 Ministerul Lucrărilor Publice, *Dezvoltării și Administrației*, *Raport privind starea teritoriului – România 2017*, disponibil la adresa https://www.mlpda.ro/userfiles/Raport%20privind%20starea%20teritoriului%202017.pdf, accesat la 15 iunie 2020.

207 Legea nr. 315 din 28 iunie 2004 privind dezvoltarea regională în România, Art. 1.

208 Ordonanță de Urgență nr. 111 din 16 noiembrie 2004 pentru modificarea și completarea Legii nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România.

209 Adrian Basarabă, *op. cit.,* p. 53.

210 Monitorul Oficial, *Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România,* Art. 2, Al. 1.

211 Monitorul Oficial al României, nr. 265 din 16 iulie 1998, p. 3–5.

a) diminuarea dezechilibrelor regionale existente prin stimularea dezvoltării echilibrate, recuperarea accelerată a întârzierilor în domeniul economic și social a zonelor mai puțin dezvoltate, ca urmare a unor condiții istorice, geografice, economice, sociale, politice, precum și preîntâmpinarea producerii de noi dezechilibre;

b) corelarea politicilor sectoriale guvernamentale la nivelul regiunilor prin stimularea inițiativelor și prin valorificarea resurselor locale și regionale, în scopul dezvoltării economico-sociale durabile și al dezvoltării culturale a acestora;

c) stimularea cooperării interregionale, interne și internaționale, transfrontaliere, inclusiv în cadrul euroregiunilor, precum și participarea regiunilor de dezvoltare la structurile și organizațiile europene care promovează dezvoltarea economico-socială și instituțională a acestora, în scopul realizării unor proiecte de interes comun, în conformitate cu acordurile internaționale la care România este parte[212].

Ca instrument de maximizare a performanțelor regionale, Uniunea Europeană a stabilit o clasificare comună a unităților teritoriale pentru statistici, cunoscută sub denumirea de *NUTS* – Nomenclatorul comun al unităților teritoriale de statistică. Scopul acesteia este de facilita colectarea, dezvoltarea și publicarea statisticilor regionale la nivelul UE[213]. Sistemul se bazează pe Regulamentul (CE) nr. 1059/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 mai 2003 privind instituirea unui nomenclator comun al unităților teritoriale de statistică, care este actualizat periodic[214]. Sistemul este utilizat și pentru analize socio-economice ale regiunilor, dar și ca instrument specific al politicii de coeziune de la nivelul UE. Conform ierarhiei, sistemul subdivizează fiecare stat membru în trei niveluri: NUTS 1, NUTS 2 și

---

[212] Monitorul Oficial, *Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România,* Art. 3.

[213] Eurostat, *Glossary: Nomenclature of territorial units for statistics (NUTS),* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Nomenclature_of_territorial_units_for_statistics_(NUTS), accesat la 15 iunie 2020.

[214] Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, *Regulamentul (CE) nr. 1059/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 mai 2003 privind instituirea unui nomenclator comun al unităților teritoriale de statistică (NUTS),* disponibil la adresa https://op.europa.eu/ro/publication-detail/-/publication/bcae7b50-f9df-467d-910b-dde2a623c215/language-ro, accesat la 15 iunie 2020.

NUTS 3. Un stat membru poate decide să adauge niveluri suplimentare în ierarhie subdivizând nivelul NUTS 3[215].

Regiunea administrativă este unul dintre cele mai potrivite modele deoarece preia într-o societate democratică toate avantajele pe care le are principiul descentralizării în organizarea administrativă.[216] Regiunea este unitatea administrativă preluată de Uniunea Europeană ca și structură prin care intervine în comunitățile locale și naționale cu scopul implementării politicilor sale.

Spre deosebire de alte capitole de negociere, aquis-ul de dezvoltare regională nu definește modul în care trebuie create structurile specifice de implementare a cerințelor comunitare, ci doar menționează care sunt acestea și lasă acest lucru în sarcina României[217]. Așadar, în cazul României, situația este astfel: la nivelul NUTS 1 – patru macroregiuni, la nivelul NUTS 2 – cele opt regiuni de dezvoltare[218], la nivelul NUTS 3 – 41 de județe plus municipiul-capitală București, NUTS 4 – nu este aplicabil pentru țara noastră, pentru ca la nivelul NUTS 5 să avem 263 de orașe, dintre care 82 sunt municipii, 2.685 comune cu 13.285 sate[219].

Cele opt regiuni, au arondate următoarele județe:

1. Regiunea Nord-Est cu județele: Bacău, Botoșani, Iași, Neamț, Suceava, Vaslui;
2. Regiunea Sud-Est cu județele: Brăila, Buzău, Constanța, Galați, Vrancea, Tulcea;
3. Regiunea Sud cu județele: Argeș, Călărași, Dâmbovița, Giurgiu, Ialomița, Prahova, Teleorman;
4. Regiunea București-Ilfov cu județul Ilfov și Municipiul București;
5. Regiunea Sud-Vest cu județele: Dolj, Gorj, Mehedinți, Olt, Vâlcea;
6. Regiunea Vest cu județele: Arad, Caraș-Severin, Hunedoara, Timiș;

---

[215] Parlamentul European, *Common classification of territorial units for statistics (NUTS),* disponibil la adresa https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/99/nomenclatorul-comun-al-unitatilor-teritoriale-de-statistica-nuts-, accesat la 15 iunie 2020.

[216] J. Loughlin, *Subnational Democracies in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford, Oxford University Press, 2004 *apud* Călin Ghiolțan, *op. cit.,* p. 20.

[217] Adrian Basarabă, *op. cit.,* p. 52.

[218] Prin rectificarea apărută în Legea nr. 315/28.06.2004 privind dezvoltarea regională în România, au fost redenumite trei regiuni, după cum urmează:

- Regiunea de dezvoltare Sud este redenumită Sud – Muntenia;
- Regiunea de dezvoltare Sud – Vest este redenumită Sud – Vest Oltenia;
- Regiunea de dezvoltare București este redenumită București – Ilfov.

[219] Reprezentanța Permanentă a României la Uniunea Europeană, *România – Date generale,* disponibil la adresa https://ue.mae.ro/romania/137#null, accesat la 15 iunie 2020.

7. Regiunea Nord-Vest cu județele: Bihor, Bistrița-Năsăud, Cluj, Maramureș, Satu Mare, Sălaj;
8. Regiunea Centru cu județele: Alba, Brașov, Covasna, Harghita, Mureș, Sibiu.[220]

La nivel de macroregiuni, acestea se prezintă după cum urmează:

- Macroregiunea Unu care cuprinde regiunea de dezvoltare Nord-Vest și Centru;
- Macroregiunea Doi – regiunea Nord-Est și regiunea Sud-Est;
- Macroregiunea Trei – regiunea Sud-Muntenia și regiunea București-Ilfov;
- Macroregiunea Patru – regiunea Sud-Vest Oltenia și regiunea Vest[221].

Ultimii ani au dovedit necesitatea unei politici de dezvoltare regională eficiente în România, deoarece prin existența acesteia se urmărește stimularea și diversificarea activităților și a investițiilor, ducând la o îmbunătățire a nivelului de trai, dar și la o adaptare permanentă la cadrul instituțional pentru a corespunde cerințelor structurii Uniunii Europene.

Cum s-a stabilit formarea acestor regiuni de dezvoltare? Conform legea nr. 151 din 15 iulie 1998 privind dezvoltarea regională în România, modalitatea concretă prin care s-a decis constituirea unor astfel de forme de organizare administrativ-teritorială s-a făcut printr-o convenție, semnată de reprezentanții consiliilor județene. S-a decis astfel înființarea *Consiliului pentru dezvoltare regională,* în componența lui intrând președinții consiliilor județene și câte un reprezentant al consiliilor locale municipale, orășenești și comunale, desemnați din fiecare județ. Consiliul pentru dezvoltarea regională analizează și hotărăște strategia și programele de dezvoltare regională.[222]

Alături de înființarea acestui Consiliu pentru dezvoltare regională, se decide și înființarea unei *Agenții pentru dezvoltare regională*[223], coordonată de acesta. Agențiile nou-formate sunt organisme neguvernamentale, de utilitate publică, cu personalitate juridică și care nu urmăresc obținerea profitului. Principalele atribuții ale Agenției pentru dezvoltare regională sunt: elaborarea strategiei de dezvoltare regi-

---

[220] *Note informative pentru consiliile de dezvoltare regională. Programul Phare,* 1997, în Arhiva curentă a Consiliului județean Cluj: „*Anuarul statistic al României*", 1997, Comisia Națională de Statistică. București, [1998] p. 74–77 Ioan Silviu Nistor, *Comuna și județul. Evoluție istorică,* Cluj-Napoca, Editura Dacia, 2000, p. 146.

[221] Institutul Național de Statistică, *Repere economice și sociale regionale: Statistică teritorială,* 2017, p. 5.

[222] Legea nr. 151 din 15 iulie 1998 privind dezvoltarea regională în România, Cap.2, Art.1.

[223] *Idem,* Art.8.

onală, a programelor de dezvoltare regională și a planurilor de gestionare a fondurilor, pe care le propune Consiliul pentru dezvoltare regională.[224]

Înființarea unor astfel de structuri poate pune în mișcare un mecanism destul de complex care necesită și construcția unor instituții similare pentru dezvoltarea regională și la nivel național. Astfel, se formează *Consiliul Național pentru Dezvoltare Regională*[225], compus din președinții și vicepreședinții Consiliilor pentru Dezvoltare Regională, alături de reprezentanți ai Guvernului, desemnați prin hotărâre de Guvern. Care sunt atribuțiile acestui organism? Principala funcție a Consiliului Național pentru Dezvoltare Regională este aceea de a aproba *Strategia națională pentru dezvoltare regională* și *Programul național pentru dezvoltare regională,* stabilirea criteriilor, priorităților și modului de alocare a resurselor[226]. În scopul promovării și coordonării politicii de dezvoltare regională, se înființează și *Agenția Națională pentru Dezvoltare Regională,* ca organ executiv al Consiliului Național pentru Dezvoltare Regională, cu personalitate juridică, condusă de un președinte, cu rang de secretar de stat.[227]

Alte instituții cu competențe în domeniul dezvoltării regionale la nivel național de la acel moment au fost *Ministerul Integrării Europene,* înființat în 2001[228] și desființat în 2007 dar și Comitetul Inter-instituțional pentru elaborarea planului Național de Dezvoltare[229]. La momentul anului 2020, funcționează *Ministerul Fondurilor Europene,* numit inițial *Ministerul Afacerilor Europene,* denumirea fiind schimbată în decembrie 2012[230]. În 2021, Ministerul capătă un nou nume, respectiv *Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene.*

Analizând aspectele enumerate mai sus, am putea concluziona spunând că forma de regionalizare românească s-a făcut fără baze solide, fără o documentație temeinică, fiind mai mult elaborarea unui proiect într-o manieră rapidă care să-i permită accesul la Programul PHARE și alte fonduri de preaderare. O precizare în acest sens este cuprinsă și într-un articol din *Legea privind dezvoltarea regională în*

---

[224] *Idem.*

[225] *Idem,* Art.6.

[226] *Idem,* Art. 11.

[227] *Ibid,* Art. 13.

[228] Hotărârea nr. 14/2001 privind organizarea și funcționarea Ministerului Integrării Europene.

[229] Hotărârea nr. 1323/2002 privind elaborarea în parteneriat a Planului național de dezvoltare.

[230] Minsterul Fondurilor Europene, *Despre Minister,* disponibil la adresa http://mfe.gov.ro/minister/despre-minister/, accesat la 17 iunie 2020.

România la 15 iulie 1998: asistență financiară permanentă din partea Uniunii Europene, în cadrul Programului PHARE[231].

Atât la nivel european, cât și la nivel național, politicile regionale urmăresc să rezolve trei obiective mari. Primul obiectiv este reprezentat de eliminarea decalajelor dintre regiuni. Al doilea obiectiv vizează combaterea șomajului structural și sprijinirea integrării categoriilor sociale considerate a fi cele mai defavorizate, respectiv tinerii absolvenți și persoanele peste 45 de ani. Ultimul obiectiv vizează dezvoltarea infrastructurii în zonele agricole și în cele izolate. Având în vedere aceste obiective generale, fiecare stat membru al Uniunii Europene și-a creat propriul program de dezvoltare regională în funcție de realitățile economico-sociale existente și în funcție de resursele financiare și umane de care dispune.[232]

Având în vedere elementele enumerate mai sus, am putea concluziona spunând că în România nu există încă o cultură regională foarte puternică, însăși conceptul de politică regională este abia la început. Pe scurt, dificultățile comunităților locale de a conlucra la nivel regional pentru un scop comun sunt ușor de observat, lucru care determină o mai mare preocupare a autorităților pentru o funcționare eficientă a politicii regionale.

Lipsa unei identități regionale nu a dat naștere unor proiecte de dezvoltare regionale, ci unor proiecte județene. Acest lucru nu poate decât să motiveze crearea unei strategii optime, care să răspundă nevoilor reale și să determine scrierea unor programe regionale, propuse de regiuni. Evenimentele ultimilor ani nu au demonstrat decât că regiunile au fost constituite după niște criterii care în practică nu erau viabile și care nu au stimulat inițiativa și cooperarea locală în spirit regional.

Care ar fi modalitatea prin care am putea depăși această neconcordanță dintre proiect și implementare? Sau cum am putea elabora un plan de regionalizare care să răspundă cât mai adecvat problemelor reale? Totul ar trebui să se desfășoare după un plan bine structurat, care să urmeze îndeplinirea unor pași mărunți. Cel mai potrivit ar fi să începem cu definirea regiunii și a rolului acesteia, lucru care ar duce la o mai bună însușire a termenului și ar atrage de la sine creșterea capacității de a propune și susține proiecte de nivel regional. Un alt punct important îl reprezintă formarea unor regiuni care să determine reducerea dezechilibrelor orizontale, adică crearea unor regiuni care să aibă în componență județe cu disponibilități financiare diferite.

Întrepătrunderea guvernării regionale și a societății civile și nevoia de a lucra cu și prin intermediul altor instituții sociale înseamnă că performanța instituțională

[231] Legea privind dezvoltarea regională în România la 15 iulie 1998, Art.15.

[232] Călin Ghiolțan, *op. cit.*, p. 22.

depinde în mare măsură de structura societății locale, de valorile și normele sale. Implementarea instituțiilor în locuri în care nu au rădăcini sociale are foarte puține șanse să producă o capacitate politică efectivă, iar doar spoiala instituțională nu prea poate să schimbe rezultatele.[233] Strategiile locale ar trebui revizuite pentru a răspunde unor nevoi la nivel regional, iar competențele dintre acestea trebuie redistribuite pentru o mai bună utilizare a resurselor.

---

[233] Michael Keating, *Noul regionalism în Europa Occidentală,* Iași, Editura Institutul European, 2008, p. 142.

Capitolul 3.
Regionalizarea României după aderarea la Uniunea Europeană

3.1. Continuitate și discontinuitate în modelul regionalizării

Conceptual de dezvoltare regională, frecvent menționat în Tratatul de la Lisabona, este un concept relativ nou, derivă din cel de dezvoltare economică, fiind creat pentru a determina impulsionarea și diversificarea activităților economice, dar și a investițiilor, pentru ca în final să conducă la o îmbunătățire a nivelului de trai[234]. Într-un mediu ideal, strategiile de dezvoltare locală și regională pot ajuta instituțiile locale și regionale să devină mai transparente și mai ușor măsurabile, ajutând la promovarea dezvoltării societății civile locale.[235] În cadrul acestei lucrări, definim regiunea ca un nivel administrativ care își are locul în ierarhia administrativă pe o poziție imediat inferioară nivelului central.

Utilitatea regionalizării ar putea fi motivată prin intermediul unor argumente de genul: o apropiere de cetățeni, management public flexibil care să potențeze resursele locale și regionale, autonomie financiară – modernizarea educației, formarea profesională, dezvoltarea infrastructurii regionale, care să asigure coeziunea economică și socială, să elimine disparitățile economice, să evite alienarea etnoculturală (izolaționism etnic).[236]

---

[234] Tratatul de la Lisabona, *Art. 3.a, (2).* Uniunea respectă egalitatea statelor membre în raport cu tratatele, precum și identitatea lor națională, inerentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale, inclusiv în ceea ce privește autonomia locală și regională. Aceasta respectă funcțiile esențiale ale statului și, în special, pe cele care au ca obiect asigurarea integrității sale teritoriale, menținerea ordinii publice și apărarea securității naționale. În special, securitatea națională rămâne responsabilitatea exclusivă a fiecărui stat membru.

[235] Andy Pike, Andrés Rodriguez- Pose, John Tomaney, *Local and regional development,* New York, Taylor & Francis e-Library, 2006, p. 19.

[236] Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, Politica de dezvoltare regională – Concepte, disponibil la adresa https://www.mdrap.ro/dezvoltare-regionala/politica-de-dezvoltare-regionala, accesat la 24 ianuarie 2020.

Odată creată, regiunea trebuie să-și însușească o serie de atribuții. De exemplu, atribuțiile regiunii ar putea să stabilească competențele regiunilor, autonomie financiară (capacitatea de a percepe anumite taxe și impozite, capacitatea de a angaja împrumuturi naționale, regionale și internaționale în scopurile fixate), eliminarea disparităților economice, realizarea coeziunii economice și sociale, dezvoltarea unei infrastructuri moderne, modernizarea educației pentru a răspunde Agendei Lisabona.[237]

Perioada imediat următoare după 2007 a fost caracterizată de cerințele și modificările impuse de integrarea României în cadrul Uniunii Europene. Cu toate astea, Guvernul din acea perioadă trebuia să elaboreze un program de guvernare. Astfel, a fost conceput un program de guvernare pentru perioada 2009–2012, iar prevederile sale au avut o semnificație ce merită menționată în sensul dezvoltării unui nou proiect de regionalizare.

În capitolul 16 – *Politici de dezvoltare regională, infrastructură publică de interes local și turism* – din programul de guvernare s-au stipulat ca obiective ale noului Guvern:

1. Operaționalizarea strategiei de dezvoltare teritorială a României;
2. Asigurarea unui sistem de guvernanță complementară și coerentă în domeniul urbanismului și amenajării teritoriului, în respectul principiului subsidiarității;
3. Utilizarea completă a fondurilor structurale și a celor de finanțare a obiectivului cooperare teritorială europeană, în susținerea planurilor de dezvoltare regională și pregătire pentru perioada de programare 2014–2020;
4. Operaționalizarea programului de dezvoltare policentrică;
5. Promovarea strategiilor și a programelor derivate aferente Bazinului Dunării și Bazinului Mării Negre;
6. Stimularea cooperării interregionale, interne, internaționale și transfrontaliere, respectiv promovarea constituirii unor entități cu personalitate juridică de către autoritățile administrației publice centrale, a unităților administrativ-teritoriale, a organismelor de drept public, precum și a asociațiilor constituite de acestea, din România, cu structuri similare din alte state membre ale Uniunii Europene,

[237] *Ibidem.*

pentru realizarea și gestionarea unor acțiuni de cooperare teritorială, pentru consolidarea coeziunii economice, sociale și teritoriale[238].

Inițiativele din cadrul acestui program de guvernare au fost concepute pentru o mai bună organizare administrativă ținându-se cont atât de specificul național, cât și de importanța încadrării în context european, sub influența principiilor fundamentale ale construcției europene. Principiile sunt bine structurate din punct de vedere teoretic, însă acestea nu au fost sau au fost puse cu dificultate în practică.

Tot în această perioadă, în contextul noilor prevederi ale Tratatului de la Lisabona privind organizarea teritorială, au fost elaborate de către partidele și alianțele politice o serie de proiecte de dezvoltare regională. Acestea au fost formulate de către Partidul Democrat-Liberal, Uniunea Social-Liberală și Uniunea Democrat-Maghiară din România[239]. Foarte importante de menționat sunt și alegerile generale din 2012, o miză mare pentru clasa politică românească, ca întotdeauna. Chiar și așa, aceste îmbunătățiri propuse au fost formulate prea târziu după aderarea țării la UE în 2007. De asemenea, este important să ne amintim că în ultimii ani au existat și alte propuneri abandonate, incluse în documente oficiale, dar nu întotdeauna popularizate .

Pentru a afla mai multe informații despre inițiativele lor privind dezvoltarea regională, nu numai că am studiat planurile guvernamentale și propunerile politice, ci și o serie de declarații de presă ale membrilor de partid importanți ai fiecăreia dintre entități. Ideile au fost inițial selectate și apoi au fost realizate comparații între enunțuri. Această comparație între propunerile politice a creat oportunitatea de a perfecționa conceptele prin identificarea asemănărilor, diferențelor și modelelor din datele colectate și a determinat o concluzie a motivului pentru care procesul de regionalizare a fost atât de dificil de implementat în România.

Propunerea Partidului Democrat-Liberal

În cadrul proiectului elaborat de Partidul Democrat-Liberal, obiectivele de guvernare pe care le vizează acesta sunt: diminuarea dezechilibrelor regionale existente

---

238 Camera Deputaților, *Program de Guvernare 2009–2012,* disponibil la adresa http://www.cdep.ro/pdfs/guv200912/ProgramGuvernare.pdf, accesat la 23 ianuarie 2020.

239 Elena Grad-Rusu, *Romanian political proposals for regional development. An overview on the projects from*

2011, Conference Volume "Disintegration and Integration in East-Central Europe. The current relevance of regional cooperation", Editor Nicolae Păun, Cluj-Napoca, Presa Universitară Clujeană, 2019.

prin stimularea creșterii competitivității și prin revitalizarea zonelor defavorizate; dezvoltarea echilibrată regională prin corelarea politicilor publice naționale de dezvoltare sectorială cu politicile publice de dezvoltare locală: infrastructură și transporturi, creșterea ocupării forței de muncă, dezvoltare rurală, educație și sănătate, mediu.[240]

Susținătorii acestui proiect propun unele direcții de acțiune cum ar fi elaborarea unui cadru normativ procedural care să permită explicarea elementelor componente pe diferite nivele de decizie, dar și identificarea partenerilor locali, viitori colaboratori pentru realizarea efectivă a proiectelor locale și regionale.[241] Elaborarea acestui cadru normativ nu reprezintă singura cale de acțiune, ci este urmată la rândul ei de o serie de alte activități specifice pe care le vom explica în cele ce urmează (a se vedea *Anexa 14*).

Dezvoltarea zonelor urbane și rurale se preconizează a fi făcută prin corelarea celor două zone distincte, pe baza cooperării între autoritățile locale, județene, consiliile regionale și agențiile de dezvoltare regională. Acest lucru se va realiza prin integrarea planurilor de dezvoltare locală în cele regionale, implementarea acestui proiect fiind permanent monitorizată de autoritățile naționale[242].

Modificări în organizarea teritorială a României vor atrage de la sine consecințe negative, de genul dezechilibrelor regionale. Anticipând posibilitatea apariției unei astfel de deficiențe, realizatorii proiectului Partidului Democrat Liberal, propun realizarea și promovarea unui parteneriat public-privat care să acționeze în scopul diminuării dezechilibrelor regionale.

Administrația publică locală reprezintă un alt element important ce trebuie avut în vedere în cazul elaborării unor planuri de regionalizare. Elaborarea unui set de criterii de analiză și evaluare a autorităților administrației publice locale în vederea identificării și reducerii dezechilibrelor dintre acestea, prin sprijinirea absorbției fondurilor structurale, alocării schemei de ajutor de stat.[243] În legătură directă cu această inițiativă, vine o altă propunere de acțiune care permite asigurarea, de la bugetul de stat, a sumelor necesare pregătirii și cofinanțării proiectelor.

Dezvoltarea proiectelor interregionale în domeniul infrastructurii, amenajării teritoriului și lucrările hidrografice cu ajutorul finanțării europene, necesită în urma modificărilor teritoriale, o nouă abordare. Astfel, se propune o cooperare tran-

---

240 Partidul Democrat-Liberal, *Programul dezvoltării regionale,* p.16.

241 *Idem.*

242 *Idem.*

243 *Idem.*

sfrontalieră și transnațională la nivelul regiunilor care să permită realizarea unor căi de comunicație eficiente și utile accesării fondurilor europene.

În cadrul unui interviu acordat unui site de știri, unul dintre membrii Partidului Democrat Liberal care era și vicepreședintele Senatului la acel moment (2011), Petru Filip, a prezentat cum ar trebui făcut procesul de regionalizare și descentralizare a României, din perspectiva formațiunii politice pe care o reprezintă. La întrebarea ce atribuții va avea regiunea și cum va fi numită conducerea acesteia, Petru Filip a răspuns: *regiunea va trebui să fie o structură politică condusă de către un consiliu regional [...]. La nivelul regiunii nu se mai fac alegeri politice, ci consilierii județeni devin automat consilieri regionali. Dacă un județ are undeva la 31 de consilieri înmulțești cu 6 județe, cum ar trebui să fie o regiune la dezvoltarea actuală, pot fi undeva la 180 de consilieri regionali.*[244] Acesta justifică utilitatea acestei abordări prin faptul că sistemul electoral nu mai este îngreunat cu alt sistem de alegere a consilierilor, deoarece aceștia își pot alege structura de conducere reprezentativă la nivelul regiunii. *Dacă definim o structură politică la nivelul regiunii, trebuie să fie o structură politică de tip parlament regional, care deja are niște atribuții de dezvoltarea regiunilor.*[245] Însă cât de eficient va fi un astfel de sistem de conducere cu un număr atât de mare de membri, rămâne un subiect neatins în cadrul acestui interviu. Probabil că și o organizare foarte bine structurată, dar dependentă de un număr atât de mare de membri, ar întâmpina dificultăți în implementarea sa viabilă.

În septembrie 2011, în cadrul unui alt interviu, același Petru Filip, își prezintă părerea cu privire la regionalizare, susținând existența a patru nivele administrative: *punctul meu de vedere este că apariția regiunii ca nivel suplimentar de organizare administrativă nu poate să existe fără județe. Județul reprezintă structura administrativă tradițional românească. Este foarte greu în conceptul cetățeanului desființarea lui. Ca urmare eu văd patru nivele administrative: național, regional, județean și comunal (în sensul generic). Acest lucru nu înseamnă după părerea mea, dacă sunt bine judecate, o creștere a birocrației sau o creștere a acelor angajați în structurile administrative. Dacă ei sunt bine definiți pe aceste paliere, cu împărțirea responsabilităților și obligațiilor foarte bine definite,*

---

[244] Ziare.com, *Interviu – Petru Filip, despre regionalizare, descentralizare și marile lor probleme*, disponibil la adresa http://www.ziare.com/pdl/stiri-pdl/petru-filip-despre-regionalizare-descentralizare-și-marile-lor-probleme-interviu-ziare-com-ii-1122361, accesat la 25 ianuarie 2020.

[245] *Idem*.

nu cred că e nevoie de o structură administrativă mai stufoasă decât cea de astăzi, repet, dacă aceste responsabilități sunt foarte bine definite pe paliere.[246]

Reprezentanții PDL au declarat la sfârșitul anului 2011 că reorganizarea teritorială a României trebuie făcută înainte de alegerile locale și parlamentare din 2012 și că această reorganizare va fi formulată de așa fel încât să țină cont de interesul național. Totodată, aceștia au declarat că vor deschide discuții pe această temă cu toate formațiunile politice din coaliția de la momentul respectiv, pentru a formula cel mai coerent proiect. PDL reafirmă disponibilitatea de negociere în privința numărului și întinderii viitoarelor județe, dar nu susține formule învechite care se bazează pe alt criteriu decât cel european, al dezvoltării de tip regional.[247]

Aceste declarații reprezintă un set de propuneri, de idei și sugestii în legătură cu regionalizarea României foarte bine structurate și organizate, care par să țină cont de toate aspectele esențiale redactării unui astfel de proiect. Problema care apare și care are consecințe destul de grave asupra dezvoltării regionale a teritoriului României este legată de faptul că aceste idei nu au fost organizate, nu au fost formulate în cadrul unor proiecte reale și nu au ajuns să fie implementate. Cărui fapt se datorează această neconcordanță între teorie și practică? Cel mai probabil cauza problemei vine din dificultățile întâmpinate de clasa politică românească de a se organiza, de a realiza o cercetare amănunțită care să ducă la formularea unor proiecte ce pot răspunde la problemele reale și care pot formula soluții sustenabile.

Un punct forte al ideilor proiectului de regionalizare prezentate de această formațiune politică sunt reprezentate de faptul că întregul concept este bazat pe cooperare între unitățile decizionale ale fiecărui nivel, lucra care va determina o mai bună repartizare a competențelor, dar și o direcție de acțiune mult mai eficientă, orientată cât mai aproape de nevoile reale ale comunității. Chiar dacă aceste idei sunt foarte optimist formulate și reprezintă soluții la probleme critice ale României, unele dintre ele sunt lipsite de o bază reală, necesară implementării. Mai precis, propun soluții mult prea de ansamblu la probleme care ar trebui soluționate cu pași mărunți. De exemplu, promovarea parteneriatului public-privat în scopul diminuării dezechilibrelor regionale reprezintă o acțiune foarte importantă și utilă

---

[246] Ziare.com, *Interviu – Petru Filip, Se mai face reorganizarea? Filip, PDL: Regiunea nu poate exista fără județe,* disponibil la adresa http://www.ziare.com/petru-filip/stiri-petru-filip/se-mai-face-reorganizarea-filip-pdl-regiunea-nu-poate-exista-fara-judete-interviu-ziare-com-i-1122159, accesat la data de 25 ianuarie 2020.

[247] Server Voinescu, *Reorganizarea teritoriala: PDL neagă că ar negocia trasarea regiunilor de la zero,* disponibil la adresa http://www.ziare.com/politica/reorganizare-teritoriala-romania/reorganizarea-teritoriala-pdl-neaga-ca-ar-negocia-trasarea-regiunilor-de-la-zero-1126896, accesat la data de 25 ianuarie 2020.

pentru dezvoltarea la nivel regional. Problema care se pune este legată de faptul că înainte de a promova un parteneriat este nevoie să sprijini dezvoltarea acestor două medii – public și privat – pentru ca acestea să devină competente în exercitarea unui parteneriat. Astfel, era necesară și formularea unor direcții de acțiune care vor dirija aceste medii spre posibilitatea realizării unor parteneriate.

Un alt element destul de controversat al propunerii PDL îl reprezintă desființarea județelor prin formarea regiunilor. Chiar dacă regiunea reprezintă o structură mai eficientă de colaborare cu centrul, existența acesteia fără existența județului s-ar putea să ducă la dezechilibre mult mai mari decât lipsa acesteia. Nu doar că mutarea unor competențe de la nivel județean la nivel regional ar înseamnă un volum mai mare de muncă pentru funcționarii publici, dar ar determină și dificultăți legate de mobilitatea persoanelor spre centrele regionale.

Propunerea Uniunii Social-Liberale

Uniunea Social-Liberală a propus la acea vreme o nouă formă de organizare teritorială sub titlul generic *Susținem dezvoltarea regională pe model UE*[248]. Pentru început, Uniunea Social-Liberală își începe argumentarea cu precizarea simplă și concisă a menținerii județelor prin crearea de regiuni și aplicând descentralizarea pe model european. Chiar dacă aparent structurat mai scurt decât proiectul analizat anterior, diferența dintre cele două constă și în faptul că acest proiect precizează că se va folosi în definirea sa de modelul francez de regionalizare care a realizat descentralizarea. Acest model va fi adaptat la realitățile statului român, păstrând în același timp caracterul unitar al statului. Această idee poate avea anumite aspecte pozitive, dar nu întotdeauna un model bun pentru alții poate fi un model bun și pentru situația țării noastre. Condiția ca acest model să funcționeze, este ca el să fie adaptat necesităților pentru care este aplicat (a se vedea *Anexa 15*).

Prin proiectul lor, reprezentanții USL declară că dezvoltarea regională va urmări următoarele aspecte: întărirea capacității administrative a actualelor regiuni de dezvoltare și reducerea decalajelor de dezvoltare, în scopul atingerii mediei europene pentru toate regiunile de dezvoltare[249]. Ceea ce reprezintă o noutate pentru

---

[248] Uniunea Social-Liberală, *Proiectul USL de dezvoltare regională,* disponibil la adresa http://victorbostinaru.ro/resurse/Dezvoltareregionala-proiectUSL.pdf, accesat la 23 ianuarie 2020.

[249] Guvernul României, *Victor Ponta – declarație despre regionalizare,* disponibil la https://gov.ro/ro/print?modul=stiri&link=victor-ponta-am-facut-un-apel-catre-pre-edintii-de-consilii-judetene-sa-puna-toata-energia-și-toate-cunostintele-pe-care-le-au-in-ideea-realizarii-proiectului-de-regionalizare, accesat la 23 ianuarie 2020.

acest proiect față de cel al PDL, este legat de faptul că reprezentanții USL își propun direcționarea acțiunilor lor de dezvoltare regională pe modelul Uniunii Europene.

Modelul pe care îl aleg reprezentanții USL pentru scrierea proiectului lor este modelul francez. Acest model a fost structurat inițial pe două paliere – comunal și departamental. Deoarece departamentele seamănă cu județele din România, atât privind populația, cât și suprafața, acesta a fost considerat a fi un model viabil și bun de urmat. În cadrul modelului francez caracterul unitar al statului a fost păstrat, regiunea fiind formată între nivelul central și cel departamental. Folosind acest model ca bază pentru regionalizarea României, se creează regiunea care reprezintă o structura de mijloc între autoritățile naționale și cele județene și locale[250].

Din perspectiva reprezentanților USL, implementarea unui astfel de proiect de regionalizare necesită crearea unor noi instituții, cum ar fi Consiliul Regional (executivul regional, condus de un președinte ales), Senatul devine o Cameră a reprezentanților locali (legislativ care va prelua funcția de reprezentare a puterilor locale) și Curtea de Apel regională (instituțiile juridice vor ține cont de noua realitate)[251].

În continuare, realizatorii proiectului propun păstrarea județelor ca formă de organizare, dar se va înființa regiunea, mai exact, vor fi formate opt regiuni de dezvoltare[252]. Conform datelor oficiale, aceștia descriu regiunea după cum urmează:

- aceasta va avea în subordine structuri de organizare județene și locale; regiunea va fi condusă de un guvern regional cu președinte ales;
- senatul devine o cameră a reprezentanților locali;
- se înființează Curți de Apel regionale;
- în loc de 41 de prefecți vom avea opt prefecți;

---

[250] Camera Deputaților, *Declarații Politice – 15 iunie 2011*, disponibil la adresa http://www.cdep.ro/pls/steno/steno2015.stenograma?ids=7012&idm=1,37&idl=1, accesat la 25 ianuarie 2020.

[251] Camera Deputaților, *Dezbateri parlamentare – 15 iunie 2011*, disponibil la adresa http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=7012&idm=1&idl=1&prn=1, accesat la 23 ianuarie 2020.

[252] Uniunea Social-Liberală, *Proiectul USL de dezvoltare regională*, disponibil la adresa http://victorbostinaru.ro/resurse/Dezvoltareregionala-proiectUSL.pdf, accesat la 23 ianuarie 2020.

- regiunea va avea un buget propriu format din bugete locale, fonduri europene și fonduri de coeziune alocate de la nivel central;
- fiecare regiune, indiferent de coloratura politică, va avea: o mare universitate, un spital regional puternic dezvoltat, un sistem de urgențe regional, minim un aeroport, un centru sportiv polivalent internațional cu stadion și sală, un centru de afaceri regional și un centru cultural de nivel european[253].

Fiind vorba de proiectul unei alianțe cu o doctrină socialistă, pentru care părerea cetățenilor contează cel mai mult, alături de aceste precizări, membrii Uniunii Social Liberale menționează că vor aplica metoda regionalizării aleasă pe baza rezultatelor unui referendum, pe baza deciziei cetățenilor României, ținându-se cont că orice modificare trebuie să fie agreată atât politic, cât și în funcție de doleanțele cetățenilor, fără să uităm că trebuie acceptată de Uniunea Europeană. Scopul regionalizării declarat de Uniunea Social Liberală este reprezentat de eficientizarea aparatului central. Astfel, se merge pe premisa că instituțiile centrale vor fi mai puternice prin forța pe care o vor exercita asupra lor comunitățile la fel de bine dezvoltate. Acest aspect poate reprezenta un factor pozitiv în condițiile în care există o bună coordonare a competențelor pentru fiecare unitate în parte. În caz contrar, pot fi determinate o serie de dezechilibre între toate aceste unități care nu vor face decât să întârzie și mai mult anumite procese.

Propunerea Uniunii Democrat-Maghiare din România

O altă formațiune politică, aflată și aceasta la guvernare ca și Partidul Democrat Liberal, a propus un proiect de reîmpărțire administrativă. Formațiunea în cauză reprezintă Partidul Uniunea Democrat-Maghiară din România și este organizația minorității preponderante din România (a se vedea *Anexa 16*).

UDMR a propus un proiect de reîmpărțire administrativă cu 16 regiuni și cinci macroregiuni[254]. *În prima fază noi ne-am gândit să nu le dăm puteri administrative acestor regiuni, ci pe parcurs. Când s-a gândit această împărțire, specialiștii noștri au luat în considerare mai multe aspecte: culturale, sociale și economice. Scopul nostru e să aducem la același nivel economic toate județele, a declarat Edler András György, deputat din cadrul*

[253] *Idem.*

[254] Camera Deputaților, *Dezbateri parlamentare – 15 iunie 2011*, disponibil la adresa http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=7012&idm=1&idl=1&prn=1, accesat la 25 ianuarie 2020.

acestui partid[255]. Deputatul a agreat ideea unui referendum, similar cu propunerea Uniunii Social-Liberale. *E nevoie de un referendum precedat de o dezbatere serioasă, cetățenii să decidă cine cu cine vrea să se unească. Și cine nu are loc nicăieri acolo intervenim noi de aici de la București: tu mergi acolo și tu mergi acolo. Asta ar fi cea mai corectă decizie, cei din teritoriu trebuie să decidă cu cine poate să lucreze și să se dezvolte mai bine. Astfel de decizii nu se iau într-o săptămână, nu se poate așa.*[256]

O altă persoană influentă asupra partidului, Jobbik's Szávay István, a declarat că Ungaria trebuie să fie implicată în problema regionalizării din România. Argumentul său este acela că etnicii maghiari ar trebui grupați într-o formațiune unită, care să cuprindă județele Harghita, Covasna și Mureș. *Guvernul ungar ar trebui să abordeze problema regionalizării în tratativele dintre cele două țări. În relațiile dintre cele două țări, Ungaria ar putea lega problema regionalizării. Regionalizarea României este o problemă internă, dar aici e vorba de mult mai mult. În România trăiește o minoritate maghiară, iar din acest motiv problema regionalizării nu poate fi indiferentă Ungariei.*[257]

Este evident faptul că, în realizarea schemei lor de proiect de regionalizare, membrii UDMR au ținut cont de formarea unui proiect care să cuprindă cât mai bine conturată regiunea maghiară, alcătuită din cele trei județe: Harghita, Covasna și Mureș. În acest caz, liderul partidului, Kelemen Hunor, a declarat că dezvoltarea unui proiect care să încerce distrugerea comunității maghiare ar determina revolte din partea acestei minorități etnice. *Declarațiile au fost făcute în legătură cu proiectul PDL de reorganizare teritorială, care prevede reorganizarea României în opt județe-mamut. Proiectul UDMR pe aceeași tema prevede 16 regiuni de dezvoltare, printre care una în care sunt grupate județele Covasna, Harghita, Mureș, precum și organizarea a cinci macroregiuni de dezvoltare.*[258]

---

[255] Edler András György, *Interviu,* disponibil la adresa http://www.ziare.com/politica/reorganizare-teritoriala-romania/deputat-udmr-uniunea-are-la-parlament-propriul-proiect-de-regionalizare-1101307, accesat la data de 25 ianuarie 2020.

[256] *Ibidem.*

[257] Jobbik Szavay Istvan, *Declarații de presă,* disponibil la adresa https://www.gandul.info/international/deputat-jobbik-ungaria-ar-trebui-sa-abordeze-problema-regionalizarii-in-tratativele-cu-romania-8586751, accesat la data de 25 ianuarie 2020.

[258] Kelemen Hunor, *Interviu,* disponibil la adresa http://www.udmr.ro/pressroom/interviu/incapatanarea-de-a-avea-opt-regiuni-este-o-greseala-un-esec-pentru-romania-interviu-agerpres, accesat la 30 ianuarie 2020..

Autorul acestui proiect, Csutak István expert în politici de dezvoltare, spune că *nu este vorba decât de o reîmpărțire mai eficientă și că nu este vorba de o regionalizare pe criterii politice, iar noile regiuni, mai mici, nu vor avea atribuțiuni administrative.*[259]

Analizând elementele ce le au în comun planurile proiectelor de regionalizare prezentate mai sus, putem remarca faptul că acestea sunt realizate având ca și obiectiv principal soluționarea unor probleme structurale ale economiei și societății românești. Așadar, prin noile forme de organizare regională se propune reducerea distanței dintre autoritățile centrale și cetățeni, reducerea centralizării, absorbția a cât mai multor fonduri europene sau dezvoltarea investițiilor. Am putea spune că un punct slab al tuturor acestor idei îl reprezintă interesul scăzut față de impactul concret pe care îl vor avea anumite schimbări asupra echilibrului bugetar prin modificarea anumitor aspecte. Similitudinea dintre proiectul propus de Uniunea Social-Liberală cu cel propus de Partidul Democrat-Liberal constă în organizarea sub forma a opt regiuni, dar având ca și diferență față de ideea celor din urmă păstrarea județelor și introducerea instituțiilor regionale.

Problema regionalizării nu a fost soluționată în urma acestor propuneri, fiind amânată până după alegerile locale și parlamentare din anul 2012, fiind și astăzi un subiect de actualitate pentru clasa politică românească. Astfel, la anumite perioade de timp, nu ezită să apară noi comentarii și observații legate de faptul că acest proiect, precum și importanța și necesitatea acestuia, nu au fost abandonate, rămânând o problemă de primă pagină.

Astfel, în 2013 au avut loc o serie de dezbateri parlamentare pe tema dezvoltării regionale în România. Dintre acestea, amintim de declarația politică a lui Dan-Ștefan Motreanu – „Dezvoltarea regională a României – temă importantă de tranșat” din Ședința Camerei Deputaților din 23 aprilie 2013[260]. Deputat din partea Partidului Național Liberal, Dan-Ștefan Motreanu preciza prin declarația făcută că este important *a se prezenta o evaluare serioasă asupra a ceea ce a reprezentat funcționarea și rezultatele obținute de actualele regiuni.*

La puțin timp mai târziu, un alt deputat, Clement Negruț, de data aceasta reprezentând Partidul Democrat Liberal, avea o declarație politică intitulată „Regionalizarea pentru români și România”. Aceasta a fost expusă în Ședința Camerei

---

[259] Csutak Istvan, *Declarații publice,* disponibil la adresa http://www.ziare.com/udmr/senatori/autorul-proiectului-de-regionalizare-a-romaniei-maghiarii-nu-au-zis-vrem-și-noi-o-feuda-996676, accesat la data de 25 ianuarie 2020.

[260] Camera Deputaților, *Dezbateri Parlamentare. Ședința Camerei Deputaților din 23 aprilie 2013,* disponibil la adresa http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=7258&idm=1,091&idl=1, accesat la 8 iunie 2021.

Deputaților din 4 iunie 2013[261]. Acesta propunea organizarea unui referendum prin intermediul căruia românii să se pronunțe asupra regionalizării. Conform declarației, Clement Negruț susținea că *în lipsa unui proiect concret de regionalizare, care să fie supus dezbaterii publice, se poartă discuții aprinse pe numărul regiunilor, capitala de regiune, cine va conduce aceste regiuni și cum vor fi aleși conducătorii, dar poate mai importante sunt principiile care stau la baza acestui proces, obiectivele acestei regionalizări și ce se dorește să se obțină prin regionalizare.*

Diferențele dintre sistemul comunist și democrație și-au arătat destul de rapid efectele asupra perioadei de tranziție în România și au determinat anumite deficiențe economice și sociale. În cadrul acestui context a devenit tot mai necesară formarea unei sistem de regionalizare cât mai bine structurat, care să fie eficient și să răspundă problemelor actuale.

Odată implementată o politică de regionalizare, aceasta ar trebui să reprezinte rezultatul unei intense cercetări asupra structurilor instituționale locale și naționale, cât și analiza rezultatelor unor alte experiențe internaționale. Reorganizarea este necesară chiar dacă aplicarea ei va avea anumite consecințe negative pe termen mediu și scurt. Acestea vor putea fi compensate de avantajele unei astfel de măsuri care vor fi cu mult mai semnificative, chiar dacă își vor demonstra necesitatea mai târziu.

3.2. Perspective actuale

La începutul anului 2020, Ministerul de Interne, Ministerul Muncii și Ministerul Fondurilor Europene au discutat despre posibilitatea unei modificări a organizării teritoriului prin eliminarea structurilor județene și înlocuirea acestora cu structuri regionale[262] (a se vedea *Anexa 17*).

În iunie 2020 s-a adoptat în Senat și Camera Deputaților un proiect de lege, care a primit două sesizări de neconstituționalitate și nu este momentan în vigoare, inti-

---

[261] Camera Deputaților, *Dezbateri Parlamentare. Ședința Camerei Deputaților din 4 iunie 2013*, disponibil la adresa http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=7276&idm=1,096&idl=0, accesat la 8 iunie 2021.

[262] G4media.ro, *Regionalizarea de facto: Județele, înlocuite cu regiuni în organigrama unor ministere. Guvernul Orban începe reforma administrației fără să mai aștepte o eventuală modificare a Constituției*, disponibil la adresa https://www.g4media.ro/regionalizarea-de-facto-judetele-inlocuite-cu-regiuni-in-organigrama-unor-ministere-guvernul-orban-incepe-reforma-administratiei-fara-sa-mai-astepte-o-eventuala-modificare-a-constitutiei.html, accesat la 7 iulie 2020.

tulat PL-x nr. 354/2020 – Proiect de Lege privind unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene[263]. Această propunere prevedea o modalitate de descentralizare a procesului prin care se accesează fondurile europene pentru dezvoltare regională. Astfel, Agențiile pentru Dezvoltare Regională (ADR) deveneau autorități de management pentru Programul Operațional Regional. Mai exact, fondurile alocate fiecăreia dintre cele opt regiuni puteau fi gestionate la nivel regional[264]. Problema de neconstituționalitate a apărut tocmai din cauza faptului că Agențiile nu sunt organizate ca autorități/instituții publice și nu ar putea acționa în regim de putere publică pentru a-și putea îndeplini obligațiile asumate prin respectivul proiect de lege[265]. În cele din urmă, Curtea Constituțională a României a admis obiecția de neconstituționalitate (după conexarea celor două sesizări cu același obiect, formulate de Înalta Curte de Casație și Justiție și, respectiv, de Guvernul României) și a constatat că sunt neconstituționale dispozițiile mai multor articole[266].

Scopul practic al acestei legi ar fi fost reducerea birocrației și a timpului necesar accesării fondurilor europene, aspecte de care solicitanții și beneficiarii acestor fonduri se aratau nemulțumiți încă din perioada de preaderare. Mai mult decât

[263] Camera Deputaților, *PL-x nr. 354/2020. Proiect de Lege privind unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene,* disponibil la adresa http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?idp=18377, accesat la 14 noiembrie 2020.

[264] Camera Deputaților, *Articolul 3, paragraful 1:* „La nivelul Regiunilor de Dezvoltare ale României, începând cu perioada de programare 2021–2027, Agențiile pentru Dezvoltare Regională organizate potrivit Legii nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România, cu modificările și completările ulterioare, îndeplinesc funcția de Autoritate de Management pentru Programele Operaționale de Dezvoltare Regională (…)", disponibil la adresa http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?idp=18377 accesat la 14 noiembrie 2020.

[265] *Idem, Sesizare de neconstituționalitate* – Cu privire la implicarea Agențiilor de Dezvoltare Regională în avizarea prealabilă a proiectelor nu se poate distinge cum vor putea dobândi aceste atribuții, din moment ce ele sunt organisme de drept privat non-profit și nici ce forță juridică va avea această avizare prealabilă în fața autorităților publice, ceea ce creează premisele unor vicii de neconstituționalitate prin raportare la art.1 alin. (5) din Constituție, fiind necesară reanalizarea și reconfigurarea soluțiilor legislative propuse, disponibil la adresa http://www.cdep.ro/proiecte/2020/300/50/4/dosar%20853A-2020.PDF, accesat la 14 noiembrie 2020.

[266] euractiv.ro, *CCR: Legea privind unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene – neconstituțională,* disponibil la adresa https://www.euractiv.ro/fonduri-ue/ccr-legea-privind-unele-masuri-in-domeniul-fondurilor-nerambursabile-europene-neconstitutionala-21195, accesat la 14 noiembrie 2020.

atât, s-ar fi crescut puterea de decizie a regiunilor în procesul accesării fondurilor europene.

La aproape un an mai târziu, în mai 2021, fostul premier (din perioada inițiativelor partidelor prezentate în paginile de mai sus) și actualul primar al unuia dintre cele mai mari municipii din România, Emil Boc, relansează ideea regionalizării României în contextul dezbaterii ”Reforma administrativ teritorială a statului, între deziderat (tehnic) și pragmatism (politic)”, organizată de ICDE în parteneriat cu Expert Forum. Conform opiniei sale, o comasare a județelor în regiuni ar facilita atragerea de fonduri europene și ar duce la îndeplinirea criteriilor de populație stabilite pentru delimitarea regiunilor la nivelul Uniunii Europene[267].

Așadar, observând declarațiile de mai sus, proiectele de lege și opiniile clasei politice românești, rezultă că situația regionalizării este abia la început și ca va mai dura destul timp până se va alege o variantă coerentă. Alegerea celei mai bune variante necesită o cercetare aprofundată asupra unor surse cât mai diverse, dar și a unora care au semnificație asupra deciziei finale. În acest caz, lucrarea de față poate reprezenta o sursă de informare utilă fiind realizată dintr-o perspectivă istorică, dar și analitică. Totodată, studiul privind semnificația regionalizării și consecințele aplicării unei astfel de politici asupra teritoriului României poate continua.

Această lucrare are avantajul de a fi structurată sub forma unei lucrări de cercetare centrate asupra descrierii evoluției conceptului de regionalizare pentru teritoriul României, ținând cont în același timp de importanța și semnificația acestuia la nivelul Uniunii Europene, construcție europeană din care țara noastră face parte din anul 2007. Totodată, această lucrare poate reprezenta bază de cercetare pentru studii viitoare deoarece este realizată dintr-o perspectivă istorică, dar și analitică a dezvoltării conceptului de regionalizare.

Eșecul dezbaterii despre regionalizarea României are consecințe destul de negative pentru viitorul țării. Pe de o parte, proiectul va fi amânat, ceea ce înseamnă că va mai ocupa loc pe agenda politicienilor și în viitor, uneori în detrimentul altor probleme, iar pe de altă parte, România se va mai confrunta și de acum încolo cu deficiențele cauzate de o organizare administrativ-teritorială tardivă nevoilor actuale. În al doilea rând, amânarea luării unei decizii poate și să ne încânte, oferindu-ne speranța realizării unor proiecte viabile pe viitor. Șansa ca proiectele actuale, realizate în grabă și fără o cercetare amănunțită să reușească, era foarte mică. Do-

[267] Știri de Cluj, *Boc a vrut și vrea ”regionalizare prin desființarea județelor”. ”S-ar distruge un sistem clientelar vechi de 55 de ani”*, disponibil la adresa https://www.stiridecluj.ro/politic/boc-a-vrut-si-vrea-regionalizare-prin-desfiintarea-judetelor-s-ar-distruge-un-sistem-clientelar-vechi-de-55-de-ani, accesat la 8 iunie 2021.

vada deficiențelor acestor proiecte o poate constitui și lipsa unei convergențe între acestea. În același timp, fiind membri ai Uniunii Europene, ne supunem unor reguli și norme comune de care trebuie să ținem cont mai ales atunci când decidem formularea unor proiecte care vor determina modificări ce afectează poziția noastră în cadrul construcției europene.

O reformă în ceea ce privește regionalizarea este un proces care se cere a fi realizat cât mai repede, dar în același timp trebuie făcut foarte bine, ținând cont de numeroase aspecte. Acest lucru este sesizat și de Uniunea Europeană care nu insistă pe regionalizare ca și proces ce trebuie făcut, ci ca și proces ce trebuie perfect încadrat în specificul național, dar și în cel al construcției europene.

Necesitatea unei reforme în ceea ce privește organizarea administrativ-teritorială în România este justificată și de faptul că dezvoltarea economico-socială din majoritatea statelor moderne a fost datorată renegocierii sarcinilor dintre instituții la nivel național, regional și local. Din altă perspectivă, regionalizarea se impune prin existența la nivelul statelor membre a nivelului regional, realitate care obligă administrația publică românească să creeze actori instituționali capabili să deruleze programe comune cu regiunile existente deja în statele membre Uniunii Europene.[268]

[268] Călin Ghiolțan, *op. cit.*, p. 118.

Concluzii

Această lucrare încearcă să analizeze principalele proiectele și planuri de regionalizare propuse sau implementate asupra teritoriului României, începând cu perioada interbelică și până astăzi.

În primul rând, este important să realizăm o prezentare a proiectelor de administrare a teritoriului românesc anterioare perioadei interbelice pentru a înțelege specificul acesteia, modul în care s-au formulat proiectele de regionalizare și necesitatea acestora. Astfel, am analizat în cadrul primului capitol, contextul istoric al formării unei identități regionale și dezvoltarea ulterioară a acesteia asupra teritoriului românesc până la formularea unor proiecte coerente de regionalizare ce au caracterizat perioada interbelică și care constituie mare parte a cercetării lucrării de față. Capitolul se continuă apoi cu prezentarea cât mai dezvoltată a celor mai multe proiecte și propuneri de proiecte de regionalizare ce au caracterizat perioada interbelică. Am analizat astfel articolele Constituției de la 1923 care făceau referire la organizarea teritorială, dar și proiectele de regionalizare ale unor oameni politici precum *Proiectul de lege pentru organizarea administrației locale din 1921,* depus de Constantin Argetoianu, Ministrul de Interne de la acea perioadă, *Studiul asupra reorganizării statului român reîntregit* al lui Romul Boilă, lucrarea *Anteproiect de Constituție întocmit de secția de studii a Partidului Țărănesc,* textul elaborat la 1919 de C.L. Negruzzi, *Proiect de descentralizare administrativă* care vorbea de formarea unor regiuni suprapuse zonelor istorice, lucrarea *Constituția sovietică și Constituția democratică* a lui Gheorghe Grigorovici, materialul critic asupra organizării administrative a României al profesorului Paul Negulescu, precum și *Legea administrativă din 1938.*

Concluziile ce le putem formula asupra primului capitol se axează pe faptul că problema regionalizării teritoriului în perioada interbelică se nuanțează într-o oarecare măsură prin prisma proiectelor de unitate statală, iar conceptul de regionalizare este preluat într-o formă puțin diferită de ceea ce constituie în mod obiectiv, fiind mai degrabă vorba de formularea unor proiecte ce seamănă mai mult cu o regionalizare administrativă sau politică. Un argument în acest sens îl reprezintă însuși faptul că termenul de regiune nu este încă la această perioadă consacrat ca și unitate de descentralizare administrativ-teritorială. Epoca interbelică (1918–1938) a definit reforma regionalizării românești pe fundalul Marii Uniri. Aceasta s-a concretizat sub forma unui proces de integrare, de uniformizare a structurilor Vechiului Regat, ținându-se cont și de specificul fiecărei provincii. Totodată, procesul a

fost unul de recuperare a avansului Occidentului, de integrare într-o nouă etapă a statului românesc. Chiar dacă proiectele create în acea perioadă aveau ca și scop formarea unui construct de organizare teritorială eficient și aplicabil realității zilelor perioadei interbelice, în final acesta s-a dovedit a fi profund influențat și organizat pe fondul problemei unității teritoriale.

În al doilea rând, am considerat necesară investigarea fenomenului regionalizării ca și politică a Uniunii Europene, care are impact asupra organizării administrativ-teritoriale a României. Astfel, am realizat o scurtă prezentare a unor concepte specifice temei abordate, regiune – regionalizare – regionalism – deconcentrare – descentralizare, prezentare care vizează o abordare metodologică a fenomenului investigat – regionalizare, dar și a termenilor aflați în conexiune cu acesta. Conceptele enumerate mai sus sunt prezente în cadrul politicii pentru dezvoltare regională de la nivelul Uniunii Europene, iar în urma dezvoltării cercetării am putut observa că acești termeni au impact și asupra organizării administrativ-teritoriale a României. Politica regională, atât la nivelul Uniunii, cât și în statele membre, se axează pe specificul unor principii precum principiul subsidiarității sau al proporționalității. Pe scurt, putem remarca faptul că scopul politicii regionale comunitare este de a asigura o dezvoltare echilibrată a regiunilor situate pe teritoriul comunitar, prin reducerea disparităților economice și a decalajelor existente între diferite state membre și între diferite regiuni ale acestora.

Pe de altă parte, putem constata o evoluție a definirii conceptului regionalizării, acesta fiind prezentat într-un sens mai larg cu fiecare nou tratat al Uniunii. Un alt aspect ce-l putem califica drept argument al importanței regionalizării la nivelul construcției europene, îl reprezintă existența *Nomenclatorului Unităților Teritoriale Statistice,* conform căruia sunt organizate regiunile.

Pentru a defini concluziile acestui subcapitol, putem spune că politica regională poate acoperi o paletă largă de domenii precum economic, cultural, social, ecologic și poate determina o serie diversă de acțiuni benefice pentru dezvoltarea acestor domenii cum ar fi investițiile, protecția mediului, cultură și educație; politica regională se aplică și se formulează individual pentru fiecare țară, ținându-se cont de o serie de obiective, dar și de prioritățile fiecăruia.

Capitolul doi se încheie cu analiza implementării problemei regionalizării în România după anul 1989, în contextul revenirii la democrație, precum și al depunerii cererii de aderare la Uniunea Europeană. Depunerea cererii de aderare, precum și acceptarea acesteia în anul 1997, au fost acțiuni care au determinat formularea și implementarea unei politici de dezvoltare regională, prin elaborarea unui document oficial, cu ajutorul Comisiei Europene, care trasează obiectivele principale ale acestei politici. Concret, problema regionalizării în România a redeschis

scena discuțiilor pentru clasa politică în anul 2011, când principalele partide de guvernare au elaborat fiecare un plan de proiect de regionalizare. Totuși, chiar dacă au fost formulate aceste idei de proiecte, nu s-a luat nicio măsură care să determine modificări în organizarea administrativ-teritorială a statului român, problema fiind amânată până după alegerile din 2012. Motivațiile necesității existenței unei politici de dezvoltare regională în România am putut observa că au fost formulate cu scopul de a crea o strategie de dezvoltare care să urmărească stimularea și diversificarea activităților și a investițiilor, ducând la o îmbunătățire a nivelului de trai, dar și la pregătirea cadrului instituțional pentru a corespunde cerințelor structurii Uniunii Europene. Având în vedere elementele enumerate mai sus, am putea concluziona spunând că în România nu există încă o cultură regională foarte puternică, însăși conceptul de politică regională este abia la început. Pe scurt, dificultățile comunităților locale de a conlucra la nivel regional pentru un scop comun sunt ușor de observat, lucru care ar trebui să determine o mai mare preocupare a autorităților pentru o funcționare eficientă a politicii regionale. Lipsa unei identități regionale a împiedicat dezvoltarea unor proiecte de dezvoltare regională, însă a impulsionat implementarea unor proiecte județene. Acest lucru nu poate decât să motiveze crearea unei strategii optime, care să răspundă nevoilor reale și să determine scrierea unor programe regionale, propuse de regiuni. Evenimentele ultimilor ani nu au demonstrat decât că regiunile au fost constituite după niște criterii care în practică nu erau viabile și care nu au stimulat inițiativa și cooperarea locală în spirit regional.

Asupra capitolului trei, care se concentrează asupra situației actuale a problemei regionalizării în România, am putea concluziona spunând că această problemă rămâne încă una de actualitate, rezolvarea ei fiind amânată. Am remarcat astfel o situație destul de dinamică în ceea ce privește organizarea administrativ-teritorială, prin înființarea în 1952 a regiunii ca și formă de organizare, până la sosirea la conducerea țării a lui Nicolae Ceaușescu, singurele modificări remarcabile în cadrul mandatului său fiind cele din 1981, când s-a renunțat la organizarea pe regiuni și raioane.

Pe de altă parte, capitolul trei este axat pe dezbaterea despre regionalizarea României din anul 2011 în care au fost implicate marile grupări politice naționale. Această dezbatere s-a dovedit a fi un eșec cu consecințe destul de negative pentru viitorul țării. Pe de o parte, proiectul a fost amânat, ceea ce înseamnă că va mai ocupa loc pe agenda politicienilor și în viitor, uneori în detrimentul altor probleme, iar pe de altă parte, România se va mai confrunta și de acum încolo cu deficiențele cauzate de o organizare administrativ-teritorială tardivă nevoilor actuale. În al doilea rând, amânarea luării unei decizii poate și să ne încânte, oferindu-ne speranța

realizării unor proiecte viabile pe viitor. Șansa ca proiectele actuale, realizate în grabă și fără o cercetare amănunțită să reușească, era foarte mică. Dovada deficiențelor acestor proiecte o poate constitui și lipsa unei convergențe între acestea. În același timp, fiind membri ai Uniunii Europene, ne supunem unor reguli și norme comune de care trebuie să ținem cont mai ales atunci când decidem formularea unor proiecte care vor determina modificări ce afectează poziția noastră în cadrul construcției europene.

Chiar dacă problema regionalizării a fost amânată până după alegerile locale și parlamentare din anul 2012, a rămas totuși un subiect de actualitate pentru clasa politică românească. Astfel, la anumite perioade de timp, nu ezită să apară noi comentarii și observații legate de faptul că acest proiect, precum și importanța și necesitatea acestuia, nu au fost abandonate, rămânând o problemă de primă pagină.

În concluzie, informațiile prezentate ne permit să spunem că pentru perioada ce a trecut, prioritățile la nivel național privind gestionarea fondurilor europene au vizat obținerea unui grad mai înalt al depunerii, aprobării și contractării proiectelor, accentul punându-se pe cantitate în defavoarea eligibilității și calității proiectelor depuse. În al doilea rând, putem afirma că organizarea județelor în regiuni de dezvoltare apare ca o necesitate obiectivă, cerută de integrarea României în cadrul Uniunii Europene, în cadrul unui sistem care impune în mod obiectiv promovarea unei politici economice regionale, care include o dinamică clară, bazată pe productivitate, competiție și performanță. Astfel, este necesară formularea unor strategii de implementare și evaluare la nivel național bazate pe rezultate determinate de o politică de dezvoltarea regională.

Ordonarea cronologică a evenimentelor, dar și a planurilor care au influențat dezvoltarea regională a teritoriului României conferă acestei lucrări un caracter istoric. Toate acestea sunt relatate logic și cronologic, începând cu primele planuri orientate spre organizare asupra teritoriului românesc, respectiv Regulamentele Organice, și finalizând cu ultimele inițiative în acest sens – discuțiile din guvernul Orban din anul 2020 și declarațiile primarului Emil Boc din anul 2021.

Caracterul analitic al lucrării este determinat de faptul că aceasta nu doar încearcă să prezinte o serie de planuri și de acte concrete care au avut ca și scop regionalizarea României, ci totodată este realizată o analiză a punctelor tari și a punctelor slabe, care sunt asemănările și deosebirile dintre acestea, dacă au un caracter original și care au fost sursele de inspirație.

Principalul obiectiv este acela de a analiza procesul regionalizării în România, care sunt deciziile ce s-au luat în această privință și ce impact au avut, cum arată situația actuală, dar și dacă există planuri de îmbunătățire și de modificare a acestei structuri actuale. În al doilea rând, nu trebuie să uităm de faptul că România este

membră a Uniunii Europene, iar acest aspect ne determină să analizăm conceptul de regionalizare ținând cont de semnificația lui la nivelul construcției europene.

În acest sens, lucrarea de față poate reprezenta o sursă de informare utilă pentru cercetări viitoare. Studiul privind semnificația regionalizării și consecințele aplicării unei astfel de politici asupra teritoriului României poate continua. Plecând de la premisa că regiunile țării au potențial de a deveni regiuni de succes la nivel european, o continuare a acestei lucrări se poate contura asupra întrebării despre cum se dezvoltă o regiune după implementarea unei reforme a regionalizării, care sunt consecințele acestei reforme și dacă obiectivele sale au fost atinse.

Bibliografie

1. Actul Unic European, *Titlul V. Economic and social cohesion.*
2. Adshead, Maura, *Developing European regions*, Aldershot, Editura Ashgate, 2002.
3. Agenția pentru Dezvoltare Regională București-Ilfov, *Dezvoltarea Regională în România,* disponibil la adresa https://www.adrbi.ro/despre-noi/dezvoltarea-regionala-in-romania/, accesat la 1 iulie 2020.
4. Agenția pentru Dezvoltare Regională București-Ilfov, *Politica de dezvoltare regională în România – Carta Verde,* disponibil la adresa https://www.adrbi.ro/despre-noi/dezvoltarea-regionala-in-romania/, accesat la 15 iunie 2020.
5. *Anteproiect de Constituție întocmit de secția de studii a Partidului Țărănesc cu o expunere de motive de C. Stere,* București, Tipografia „Viața românească" s.a. Universală, 1992.
6. Antonescu, Daniela, *A retrospective study on Romania's administrative-territorial organisation, in the past 100 years, Institute of National Economy*, 2018.
7. Antonescu, Daniela, *Evoluția reformelor administrativ-teritoriale din România în ultimul secol,* București, 2018.
8. Argetoianu, Constantin, *Descentralizare administrativă și regionalism,* în *Revista de drept public,* no. 1, Year I, București, Editura Cultura națională, 1926.
9. Barna, Radu Cristian, *Dezvoltare regională în Europa,* Cluj-Napoca, Editura Fundației pentru Studii Europene, 2007.
10. Barna, Radu, *Dezvoltarea durabilă a orașelor și regiunilor europene. Priorități derivate din Tratatul de la Lisabona, apud* Gherghina, Sergiu, Jiglău, George, Pecican, Ovidiu, Pop, Flore, *Ce aduce nou Tratatul de la Lisabona,* Cluj-Napoca, Presa Universitară Clujeană, 2010.
11. Barnes, Ian, Barnes, Pamela, *The Enlarged European Union,* London, Longman Group UK Limited, 1995.
12. Basarabă, Adrian, *Politică regională,* Timișoara, Editura EUROBIT,
13. Bălteanu, Dan, Săgeată, Radu, *Organizarea administrativ-teritorială a României. Evoluție. Propuneri de optimizare,* Academia Română, Institutul de Geografie, București, 2013.
14. Boia, Lucian, *România, țara de frontieră a Europei*, București, Editura Humanitas, 2017.
15. Boilă, Romul, *Studiu asupra reorganizării statului român întregit,* Cluj, Tipografia Națională Soc. Anonimă, 1931.
16. Butterfield, Herbert, *The Peace Tactics of Napoleon, 1806–1808,* Cambridge University Press, 1929.
17. Camera Deputaților, *Articolul 3, paragraful 1,* disponibil la adresa http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?idp=18377, accesat la 14 noiembrie 2020.
18. Camera Deputaților, *Constituția României din 1866,* Articolul 132.

19. Camera Deputaților, *Declarații Politice – 15 iunie 2011,* disponibil la adresa http://www.cdep.ro/pls/steno/steno2015.stenograma?ids=7012&idm=1,37&idl=1, accesat la 25 ianuarie 2020.
20. Camera Deputaților, *Dezbateri parlamentare – 15 iunie 2011,* disponibil la adresa http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=7012&idm=1&idl=1&prn=1, accesat la 23 ianuarie 2020.
21. Camera Deputaților, *Dezbateri Parlamentare. Ședința Camerei Deputaților din 23 aprilie 2013,* disponibil la adresa http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=7258&idm=1,091&idl=1, accesat la 8 iunie 2021.
22. Camera Deputaților, *Dezbateri Parlamentare. Ședința Camerei Deputaților din 4 iunie 2013,* disponibil la adresa http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=7276&idm=1,096&idl=0, accesat la 8 iunie 2021.
23. Camera Deputaților, *PL-x nr. 354/2020. Proiect de Lege privind unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene,* disponibil la adresa http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?idp=18377, accesat la 14 noiembrie 2020.
24. Camera Deputaților, *Program de Guvernare 2009–2012,* disponibil la adresa http://www.cdep.ro/pdfs/guv200912/ProgramGuvernare.pdf, accesat la 23 ianuarie 2020.
25. Camera Deputaților, *Sesizare de neconstituționalitate,* disponibil la adresa http://www.cdep.ro/proiecte/2020/300/50/4/dosar%20853A-2020.PDF, accesat la 14 noiembrie 2020.
26. Carp, Radu, *Descentralizare și regionalizare în contextul dezbaterilor posterioare Marii Uniri din 1918*, în Revista *POLIS,* Volum VI, Nr. 4 (22), Serie nouă, septembrie – noiembrie 2018.
27. Carta Verde a Dezvoltării Regionale.
28. Casa Regală, *Împărțirea administrativ-teritorială,* disponibil la http://casa-regala.blogspot.com/2009/01/impartirea-administrativ-teritoriala.html, accesat la data de 7 aprilie 2020.
29. Chelcea, Septimiu, *Metodologia cercetării sociologice. Metode cantitative și clitative, Ediția a treia,* București, Editura Economică, 2007.
30. Cherestesiu, Victor, *Adunarea națională de la Blaj, 3–5 (15–17) mai 1848: începuturile și alcătuirea programului revoluției din 1848 din Transilvania,* Editura Politică, 1966.
31. Ciorănescu, George, *Românii și ideea federalistă,* Editura Enciclopedică, 1996.
32. Comisia Europeană, *Background,* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background, accesat la 1 Aprilie 2020.
33. Comisia Europeană, *Fondul social european (FSE),* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/regional_policy/ro/policy/what/glossary/e/european-social-fund, accesat la 20 martie 2020.

34. Comisia Europeană, *History,* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/history, accesat la 1 Aprilie 2020.
35. Comisia Europeană, *Instrumentul pentru Asistență de Preaderare (IAP),* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/regional_policy/ro/funding/ipa/, accesat la 20 martie 2020.
36. Comisia Europeană, *Local Administrative Units (LAU),* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units, accesat la 1 Aprilie 2020.
37. Comisia Europeană, *Maps,* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/eurostat/documents/345175/7451602/nuts-map-RO.pdf, accesat la 1 Aprilie 2020.
38. Comisia Europeană, *NUTS – Nomenclature of Territorial Units for Statistics,* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background, accesat la 1 Aprilie 2020.
39. Comisia Europeană, *NUTS 1 regions in the European Union (EU-28), with corresponding statistical regions in EFTA countries, candidate countries and potential candidates,* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/eurostat/documents/345175/7451602/NUTS1-2013-EN.pdf, accesat la 1 Aprilie 2020.
40. Comisia Europeană, *O nouă politică de coeziune,* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/regional_policy/ro/2021_2027/, accesat la 1 Aprilie 2020.
41. Comisia Europeană, *Politica regională este principala politică de investiții a UE,* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/regional_policy/ro/policy/what/investment-policy/, accesat la 15 iunie 2020.
42. Comisia Europeană, *Population thresholds,* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/principles-and-characteristics, accesat la 1 Aprilie 2020.
43. Comisia Europeană, *Principles,* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/principles-and-characteristics, accesat la 1 Aprilie 2020.
44. Comisia Europeană, *Regulamentele privind fondurile structurale pentru perioada 2007–2013,* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/regional_policy/ro/information/legislation/regulations/2007-2013/, accesat la 1 aprilie 2020.
45. Comisia Europeană, *Regulamentele privind fondurile structurale și de investiții europene pentru perioada 2014–2020,* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/regional_policy/ro/information/legislation/regulations/, accesat la 1 aprilie 2020.
46. Comisia Europeană, *Territorial Typologies,* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/tercet-territorial-typologies, accesat la 1 Aprilie 2020.
47. Comisia Europeană, *The principle of Subsidiarity,* COM (92) 23 final – vol II, Brussels, 27 March 1993, Arhiva REGIO a Comisiei Europene disponibilă la Facultatea de Studi Europene, Universitatea Babeș-Bolyai.

48. Comisia Europeană, *Towards sustainability. Subsidiarity and Shared Responsibility,* COM (92) 23 final – vol II, Brussels, 27 March 1993, Arhiva REGIO a Comisiei Europene disponibilă la Facultatea de Studi Europene, Universitatea Babeș-Bolyai.
49. Comisia Europeană, *Tratatul de la Lisabona transformă Comitetul Regiunilor în gardianul subsidiarității,* Bruxelles, 2009, disponibil la adresa https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/COR_09_113, accesat la 1 aprilie 2020.
50. Comisia Europeană, *UE și România,* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/romania/about-us/eu_romania_ro, accesat la 15 iunie 2020.
51. Comitetul European al Regiunilor, *Despre noi,* disponibil la adresa https://cor.europa.eu/ro/about/Pages/default.aspx, accesat la 20 martie 2020.
52. Comitetul Regiunilor, *Charter for Multilevel Governance (MLG) in Europe,* disponibil la adresa https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/default.aspx, accesat la 2 Aprilie 2020.
53. Comitetul Regiunilor, Jose Manuel Barroso, *Un nou tratat: un nou rol pentru regiuni și autoritățile locale,* [http://cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=folder&id=a3ee4f1b-82cc-41af-96b2-0430fd9f077b&sm=a3ee4f1b-82cc-41af-96b2-0430fd9f077b], accesat la data de 1 aprilie 2020.
54. Comitetul Regiunilor, *Un nou tratat: un nou rol pentru regiuni și autoritățile locale,* disponibil la adresa http://cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=folder&id=a3ee4f1b-82cc-41af-96b2-0430fd9f077b&sm=a3ee4f1b-82cc-41af-96b2-0430fd9f077b, accesat la data de 1 aprilie 2020.
55. Comittee of the Regions, *Making a difference: how regions and cities shape Europe's legislation. Success stories 2010–2011.*
56. Consiliul Europei, *Carta Europeană a Autonomiei Locale,* 2018.
57. Cornea, Sergiu, *Organizarea administrativă a Basarabiei: (1812–1917),* 2003.
58. Council of Europe, *Regionalisation and its effects on local self-geverment,* Strasbourg, Ediția numărul 64, 1998.
59. Csutak Istvan, *Declarații publice,* disponibil la adresa http://www.ziare.com/udmr/senatori/autorul-proiectului-de-regionalizare-a-romaniei-maghiarii-nu-au-zis-vrem-și-noi-o-feuda-996676, accesat la data de 25 ianuarie 2020.
60. D. Popovic, *European Regionalism, A Challenge to New Democracies,* București, Ed. All Beck, 2002, p. 24 *apud* Radu Cristian Barna, *Dezvoltare regională în Europa,* Cluj-Napoca, Editura Fundației pentru Studii Europene, 2007.
61. de Hurmuzaki Eudoxiu, *Documente privitoare la istoria românilor,* vol. XVII, îngrijit de Nerva Hodoș, București, 1913.
62. Decretul 331 din 1952.
63. Denzin, Norman K., Lincoln, Yvonna, *Collecting and Interpreting Qualitative Materials,* California, Sage Publications, Inc., 1998.

64. Dicționar explicativ român, *Regiune,* disponibil la adresa https://dexonline.ro/definitie/%20regiune, accesat la 20 septembrie 2020.
65. Direcția Generală a Arhivelor Statului din Republica Socialistă România, *Îndrumător în arhivele statului municipiul București,* Volumul 1 1976.
66. Dolghi, Dorin, *Politica dezvoltării regionale în Uniunea Europeană,* în Pușcaș Vasile, Ivan, Adrian Liviu, *Regiune & Regionalizare,* Cluj-Napoca, Institutul de studii internaționale, 2004.
67. Dowe, Dieter et al, *Europe in 1848. revolution and reform,* Berghahn Books, 200.
68. Dühr, Stefanie, Colomb, Claire, Nadin, Vincent, *European spatial planning and territorial cooperation,* New York, Routledge, 2010.
69. Dumolard, P., *Accessibilité et diffusion spatiale,* În: „L'Espace Géographique", nr. 3/1999, Montpellier, 1975, pp. 205–214 *apud* Radu Cristian Barna, *Dezvoltare regională în Europa,* Cluj-Napoca, Editura Fundației pentru Studii Europene, 2007.
70. Edler András György, *Interviu,* disponibil la adresa http://www.ziare.com/politica/reorganizare-teritoriala-romania/deputat-udmr-uniunea-are-la-parlament-propriul-proiect-de-regionalizare-1101307, accesat la data de 25 ianuarie 2020.
71. euractiv.ro, *CCR: Legea privind unele măsuri în domeniul fondurilor nerambursabile europene – neconstituțională,* disponibil la adresa https://www.euractiv.ro/fonduri-ue/ccr-legea-privind-unele-masuri-in-domeniul-fondurilor-nerambursabile-europene-neconstitutionala-21195, accesat la 14 noiembrie 2020.
72. Eurostat, *Glossary: Nomenclature of territorial units for statistics (NUTS),* disponibil la adresa https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Nomenclature_of_territorial_units_for_statistics_(NUTS), accesat la 15 iunie 2020.
73. fonduri-structurale.ro, *Implementarea politicii de coeziune 2021–2027 în România,* disponibil la adresa https://www.fonduri-structurale.ro/2021-2027, accesat la 1 Aprilie 2020.
74. Frunzesco, Emile A., *Organizarea politică și administrativă a României,* 1909.
75. G4media.ro, *Regionalizarea de facto: Județele, înlocuite cu regiuni în organigrama unor ministere. Guvernul Orban începe reforma administrației fără să mai aștepte o eventuală modificare a Constituției,* disponibil la adresa https://www.g4media.ro/regionalizarea-de-facto-judetele-inlocuite-cu-regiuni-in-organigrama-unor-ministere-guvernul-orban-incepe-reforma-administratiei-fara-sa-mai-astepte-o-eventuala-modificare-a-constitutiei.html, accesat la 7 iulie 2020.
76. Galea, Aurel, *Formarea și activitatea Marelui Sfat Național Român din Transilvania, Banat, Crișana, Sătmar și Maramureș, 1918–1919,* Editura Epistem, 2000.
77. Gorun, Adrian, Ghizdeanu, Ion I. (coord.*), Romania și politici regionale,* Târgu-Jiu, Editura Academica Brâncuși, 2013.
78. Grad-Rusu, Elena, *Romanian political proposals for regional development. An overview on the projects from 2011,* Conference Volume "Disintegration and Integration in East-Central

Europe. The current relevance of regional cooperation", Editor Nicolae Păun, Cluj-Napoca, Presa Universitară Clujeană, 2019.

79. Grad-Rusu, Elena, *The process of regionalization of Romania in the interwar period – the first legislative steps,* Agora International Journal of Juridical Sciences, Vol 14 No 2, 2020, pp. 115–120.
80. Grigorovici, Gheorghe, *Constituția sovietică și Constituția democratică,* în *Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor,* București, Humanitas, 1990.
81. Gruia, Ion V., *Descentralizarea administrativă și organizarea regională a țării,* în *Revista de drept public,* no. 1, Year I, București, Editura Cultura națională, 1926.
82. Gruia, Ion V., *Necesitatea regiunii în organizarea administrativă,* in *Reforma administrativă,* București, Editura Culturală „Regele Mihai I", 1929.
83. Guțan, Manuel, *Istoria administrației publice românești,* Sibiu, Editura Universității „Lucian Blaga", 2003.
84. Guțan, Manuel, *Istoria administrației publice românești,* Ediția a doua, București, Editura Hamangiu, 2006.
85. Guvernul României, *Victor Ponta – declarație despre regionalizare,* disponibil la https://gov.ro/ro/print?modul=stiri&link=victor-ponta-am-facut-un-apel-catre-preedintii-de-consilii-judetene-sa-puna-toata-energia-și-toate-cunostintele-pe-care-le-au-in-ideea-realizarii-proiectului-de-regionalizare, accesat la 23 ianuarie 2020.
86. Higgins Benjamin, *Regional Development Theories and Their Application,* Routledge, 2017.
87. Hoffman, T., Newman, P., *Le territoire pour politiques: variations européennes,* Paris, L'Harmattan, 1994 *apud* Ghiolțan, Călin, *Politici regionale în România,* București, Editura Accent, 2009, p. 43.
88. Hotărârea nr. 1323/2002 privind elaborarea în parteneriat a Planului național de dezvoltare.
89. Hotărârea nr. 14/2001 privind organizarea și funcționarea Ministerului Integrării Europene.
90. Ilie, Cornel-Constantin, *România comunistă. Aspecte economice și sociale,* în *Comunismul în România: 1945–1989,* București, Catalog editat de Muzeul Național de Istorie a României, 2007.
91. Institutul Național de Statistică, *Repere economice și sociale regionale: Statistică teritorială,* 2017.
92. Institutul Național de Statistică.
93. Iordan, Ion, *Regionalizare – Cum?Când? Structuri administrativ-teritoriale în România,* București, Editura CD Press, 2003.
94. Iosif, Iacob, *Problema administrativă a statului român întregit,* Oradea-Mare, Tipografia „Biharia" S.A, 1923.
95. Ivan, Adrian Liviu, *Federalism și regionalizare în context european,* în Pușcaș Vasile, Ivan, Adrian Liviu, *Regiune & Regionalizare,* Cluj-Napoca, Institutul de studii internaționale, 2004.
96. *Împărțirea administrativ-economică a teritoriului Republicii Populare Române.* Anexă la Legea nr. 5, în *„Buletinul oficial al R.P.R."*, 1950, nr. 77, 8 septembrie.

97. *Împărțirea administrativ-economică a teritoriului Republicii Populare Române.* Anexă la Legea nr. 12, în „*Buletinul oficial al R.P.R.*", 1950, nr. 1, 10 ianuarie.
98. Jenkins, Simon, *Scurtă istorie a Europei,* Editura Litera, 2018.
99. Jobbik Szavay Istvan, *Declarații de presă,* disponibil la adresa https://www.gandul.info/international/deputat-jobbik-ungaria-ar-trebui-sa-abordeze-problema-regionalizarii-in-tratativele-cu-romania-8586751, accesat la data de 25 ianuarie 2020.
100. Joergensen, K. E., *Reflective Approaches to European Governance,* London, Macmillan, 1997 *apud* Călin Ghiolțan, *Politici regionale în România,* București, Editura Accent, 2009.
101. Keating, Michael, *Noul regionalism în Europa Occidentală,* Iași, Editura Institutul European, 2008.
102. Kelemen Hunor, *Interviu,* disponibil la adresa http://www.udmr.ro/pressroom/interviu/incapatanarea-de-a-avea-opt-regiuni-este-o-greseala-un-esec-pentru-romania-interviu-agerpres, accesat la 30 ianuarie 2020..
103. *Lege pentru modificarea articolelor 18, 19 și 39 din Constituția Republicii Populare Române,* în „*Buletinul oficial al Marii Adunări Naționale a R.P.R.*", 1960, 9, nr. 27, din 27 decembrie.
104. Legea nr. 151 din 15 iulie 1998 privind dezvoltarea regională în România, Cap.2, Art.1.
105. Legea nr. 151 din 15 iulie 1998 privind dezvoltarea regională în România, Cap.2, Art.8.
106. Legea nr. 151 din 15 iulie 1998 privind dezvoltarea regională în România, Cap.2, Art.6.
107. Legea nr. 151 din 15 iulie 1998 privind dezvoltarea regională în România, Cap.2, Art. 11.
108. Legea nr. 151 din 15 iulie 1998 privind dezvoltarea regională în România, Cap.2, Art. 13.
109. Legea nr. 315 din 28 iunie 2004 privind dezvoltarea regională în România, Art. 1.
110. Legea nr. 315/28.06.2004 privind dezvoltarea regională în România.
111. Legea privind dezvoltarea regională în România la 15 iulie 1998, Art.15.
112. Lindenberg, Paul, *Regele Carol I al României,* Editura Humanitas, 2016.
113. Loughlin, J., *Subnational Democracies in the European Union: Challenges and Opportunities,* Oxford, Oxford University Press, 2004.
114. Magnette, Paul, *Europa politică: cetățenie, constituție, democrație,* Iași, Editura Institutul european, 2003.
115. Mamina, Ion, *Regalitatea în România: 1866–1947: instituția monarhică, Familia regală, domniile, contribuții la dezvoltarea instituțiilor culturale, monumentele de for public, cronologie,* 2004.
116. Marcou, Gerard, *La régionalization et ses conséquences sur l'autonomie locale,* Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 1998.
117. Millon-Delson, Chantal, *Statul subsidiar,* Cluj-Napoca, Editura Fundației pentru Studii Europene, 2001.
118. Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, Politica de dezvoltare regională – Concepte, disponibil la adresa https://www.mdrap.ro/dezvoltare-regionala/politica-de-dezvoltare-regionala, accesat la 24 ianuarie 2020.

119. Ministerul Fondurilor Europene, *Comunicat de presă – Pentru prima dată de când beneficiază de fonduri europene România a lansat în consultare publică Acordul de Parteneriat și Programele Operaționale pentru viitoarea perioadă de programare la termenul asumat,* disponibil la adresa http://mfe.gov.ro/pentru-prima-data-de-cand-beneficiaza-de-fonduri-europene-romania-a-lansat-in-consultare-publica-acordul-de-parteneriat-și-programele-operationale-pentru-viitoarea-perioada-de-programare-la-termenul-a/, accesat la 14 noiembrie 2020.
120. Ministerul Fondurilor Europene, *Home,* disponibil la adresa https://mfe.gov.ro/, accesat la 14 noiembrie 2020.
121. Ministerul Fondurilor Europene, *Planul de Acțiuni Prioritare,* disponibil la adresa http://old.fonduri-ue.ro/documente-programare/planul-de-actiuni-prioritare, accesat la data de 8 iunie 2021.
122. Ministerul Industriei și Comerțului, *Anuarul statistic al României din 1923,* București, Tipografia Curții Regale, 1924.
123. Ministerul Lucrărilor Publice, *Dezvoltării și Administrației, Raport privind starea teritoriului – România 2017,* disponibil la adresa https://www.mlpda.ro/userfiles/Raport%20privind%20starea%20teritoriului%202017.pdf, accesat la 15 iunie 2020.
124. Minsterul Fondurilor Europene, *Despre Minister,* disponibil la adresa http://mfe.gov.ro/minister/despre-minister/, accesat la 17 iunie 2020.
125. Monitorul Oficial al României, nr. 265 din 16 iulie 1998.
126. Monitorul Oficial, Capitolul II, Art. 19.
127. Monitorul Oficial, *Constituția din 1968.*
128. Monitorul Oficial, *Constituția Republicii Populare Române din 1948,* Titlul VI, Art. 75.
129. Monitorul Oficial, *Constituția Republicii Populare Române din 1952.*
130. Monitorul Oficial, *Constituția Republicii Socialiste România din 1965,* Titlul I, Art. 15.
131. Monitorul Oficial, *Constituția României din 1923,* Titlul I, Articolul 4.
132. Monitorul Oficial, *Decretul 570 din 1958.*
133. Monitorul Oficial, *Decretul nr. 12/1956.*
134. Monitorul Oficial, *Decretul nr. 15 privind unele măsuri pentru îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului Republicii Socialiste România.*
135. Monitorul oficial, *Legea de unificare administrativă de la 14 iunie 1925.*
136. Monitorul Oficial, Legea nr. 151 din 15 iulie 1998, Art. 6.
137. Monitorul Oficial, *Legea nr. 3/1960 pentru îmbunătățirea împărțirii administrative a teritoriului Republicii Populare Române.*
138. Monitorul Oficial, *Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România,* Art. 2, Al. 1.
139. Monitorul Oficial, *Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România,* Art. 3.
140. Monitorul Oficial, *Legea nr. 5/1950 pentru raionarea administrativ-economică a teritoriului Republicii Populare Române.*
141. Monitorul Oficial, *Legea nr. 95/1925 pentru Unificarea Administrativă.*
142. Monitorul Oficial, *Legea nr.58 privind sistematizarea teritoriului și localităților urbane și rurale.*

143. Monitorul Oficial, *Legea privind organizarea administrativă a teritoriului Republicii Socialiste România,* Capitolul 2, Art. 9.
144. Monitorul Oficial, *Legea privind organizarea administrativă a teritoriului Republicii Socialiste România,* Capitolul 2, Art. 10.
145. Monitorul Oficial, *Legislația României, Articolul 119,* 2003.
146. Monitorul Oficial, p. I, nr. 221, 22 septembrie 1940.
147. Negulescu, Paul, *Tratat de drept administrativ român,* vol. II, ediția a III-a, București, Atelierele Grafice ale Fundației Culturale "Voevodul Mihai", 1930.
148. Negulescu, Paul, *Tratat de drept administrativ,* volumul I, edițiunea a III-a, București, Tipografiile Române Unite, 1925.
149. Nistor, Ioan Silviu, *Comuna și județul. Evoluție istorică,* Cluj-Napoca, Editura Dacia, 2000.
150. Nistor, Ioan Silviu, *Istoria românilor din Transilvania. Organizarea, cultura și jertfa lor,* București, 1995.
151. Note informative pentru consiliile de dezvoltare regională. Programul Phare, 1997, în Arhiva curentă a Consiliului județean Cluj: „*Anuarul statistic al României*", 1997, Comisia Națională de Statistică. București, 1998.
152. Ó Riain, Seán, *Globalization and regional development,* în Pike, Andy, Rodríguez-Pose, Andrés, Tomaney, John, *Handbook of Local and Regional Development,* Routledge, 2011.
153. Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, *Regulamentul (CE) nr. 1059/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 mai 2003 privind instituirea unui nomenclator comun al unităților teritoriale de statistică (NUTS),* disponibil la adresa https://op.europa.eu/ro/publication-detail/-/publication/bcae7b50-f9df-467d-910b-dde2a623c215/language-ro, accesat la 15 iunie 2020.
154. Onete, Cristian Petrișor, *Considerații privind necesitatea deconcentrării administrativ-teritoriale, descentralizării și regionalizării României,* în *Descentralizarea. Prezent și perspective în contextul transformărilor din administrația publică românească,* Sibiu, Institutul de Științe Administrative Paul Negulescu în colaborarea cu Universitatea Româno-Germană din Sibiu, 2009.
155. Onofreiu, Adrian, *Un proiect de regionalizare a României din anul 1921. Cazul județului Bistrița-Năsăud,* Revista Bistriței XXVIII/2014.
156. Ordonanță de Urgență nr. 111 din 16 noiembrie 2004 pentru modificarea și completarea Legii nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România.
157. Pacesila, Mihaela, *Regionalizarea în statele Uniunii Europene,* Revista de Administrație și Management Public, 3/2004.
158. Parlamentul European, *Common classification of territorial units for statistics (NUTS),* disponibil la adresa https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/99/nomenclatorul-comun-al-unitatilor-teritoriale-de-statistica-nuts-, accesat la 15 iunie 2020.
159. Parlamentul European, *Community Charter of Regionalization: Document prepared by the European Parliament on 18 November 1988 and adopted as an official document of the European Communities on 19 December 1988,* Chapter I, Article I.

160. Parlamentul European, *Principiul subsidiarității,* disponibil la adresa https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/7/principiul-subsidiaritatii, accesat la 2 Aprilie 2020.
161. Partidul Democrat-Liberal, *Programul dezvoltării regionale.*
162. Patton, Michael Quinn, *Qualitative Research and Evaluation Methods,* 3e édition, Thousand Oaks, Sage Publications, 2002.
163. Pecican, Ovidiu, *Regionalism românesc. Organizare prestatală și stat la nordul Dunării în perioada modeivală și modernă,* București, Editura Curtea Veche, 2009.
164. Peris-Ortiz, Marta, Merigó-Lindahl, José M., *Entrepreneurship, Regional Development and Culture: An Institutional Perspective,* Springer, 2015.
165. Pike, Andy, Rodriguez- Pose, Andrés, Tomaney, John, *Local and regional development,* New York, Taylor & Francis e-Library, 2006.
166. Pike, Andy, Rodríguez-Pose, Andrés, Tomaney, John, *Local and Regional Development,* Routledge, 2006.
167. Platon, Alexandru-Florin, Radvan, Laurențiu, Maleon, Bogdan-Petru, *O istorie a Europei de Apus în Evul Mediu,* Polirom, 2010.
168. Popa, Eugen, *Autonomia locală în România,* Editura All Beck, 1999.
169. Popescu, Corneliu-Liviu, *Autonomia locală și integrarea europeană,* București, Editura All Beck, 1999.
170. Proiectul USL de dezvoltare regională.
171. Pușcaș, Vasile, *Subsidiaritate și politică regională comunitară,* în Pușcaș, Vasile, Ivan, Adrian Liviu, *Regiune & Regionalizare,* Cluj-Napoca, Institutul de studii internaționale, 2004.
172. Ragin, Charles, *The Comparative Method : Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies,* Los Angeles, University of California Press, 1989.
173. Rebeleș Troanță, Dragoș Teodor, *Reforma în administrație. Proces de descentralizare, deconcentrare,* Facultatea de Administrație Publică, SNSPA, București.
174. Reprezentanța Permanentă a României la Uniunea Europeană, *România – Date generale,* disponibil la adresa https://ue.mae.ro/romania/137#null, accesat la 15 iunie 2020.
175. Rihoux, Benoît, Ragin, Charles C., Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques (Applied Social Research Methods), SAGE Publications, Los Angeles, 2009.
176. Sauron, Jean-Luc, *Curs de instituții europene,* Iași, Editura POLIROM, 2010.
177. Săgeată, Radu, *Acte normative care au vizat organizarea administrativ-teritorială a României,* 2012.
178. Sperber, Jonathan, *The European Revolutions, 1848–1851,* Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
179. Stanomir, Ioan, *Interogații doctrinare și opțiuni instituționale privind Constituția de la 1923,* în *Revista de drept public,* nr. 3, București, Editura All Beck, 2005, p. 69.
180. Stanomir, Ioan, *Libertate, lege și drept. O istorie a constituționalismului românesc,* Iași, Polirom, 2005.
181. Stănică, Viorel, *Administrarea teritoriului României în timpul celui de-al doilea război mondial,* Transylvanian Review of Administrative Sciences, 19/2007.

182. Stiglitz, Joseph E., *Globalizarea: speranțe și deziluzii,* București, Editura Economică, 2003.
183. Știri de Cluj, *Boc a vrut și vrea "regionalizare prin desființarea județelor". "S-ar distruge un sistem clientelar vechi de 55 de ani",* disponibil la adresa https://www.stiridecluj.ro/politic/boc-a-vrut-și-vrea-regionalizare-prin-desfiintarea-judetelor-s-ar-distruge-un-sistem-clientelar-vechi-de-55-de-ani?fbclid=IwAR1WETQzm8NKslcznaW9rrFyAUhCdL7UHhQ2BMvfukrx_17PMJNQWLR_pqg, accesat la 8 iunie 2021.
184. Tătaru, Augustin, *Colaborarea economică a țărilor din bazinul dunărean,* Cluj, Tip. Națională, 1938.
185. Teodorescu, Anibal, *Viitoarea organizare administrativă a României,* în *Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor,* București, Editura Humanitas, 1990.
186. Tratatul de la Lisabona, *Art. 3.a, (2).*
187. Tratatul de la Lisabona, Articolul 3b, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene 17.12.2007, C 306/12 RO.
188. Tratatul de la Maastricht, *Protocol.*
189. Tratatul de la Roma.
190. Țurcanu, Ion, *Istoria românilor: Cu o privire mai largă asupra culturii,* Editura Istoros, 2007.
191. Uniunea Social-Liberală, *Proiectul USL de dezvoltare regională,* disponibil la adresa http://victorbostinaru.ro/resurse/Dezvoltareregionala-proiectUSL.pdf, accesat la 23 ianuarie 2020.
192. Verzea, Mihaela Cristina, *Partidul-Stat. Considerații generale,* în *Comunismul în România: 1945–1989,* București, Catalog editat de Muzeul Național de Istorie a României, 2007.
193. Vincze, Maria, *Dezvoltarea regională și rurală. Idei și practici,* Cluj-Napoca, Presa Universitară Clujeană, 2000.
194. Vitanos, Constantin, Vitanos, Alexandru-Claudiu, *România de la „Marea cea mare",* Editura Mica Valahie, București 2018.
195. Voinescu, Server, *Reorganizarea teritoriala: PDL neagă că ar negocia trasarea regiunilor de la zero,* disponibil la adresa http://www.ziare.com/politica/reorganizare-teritoriala-romania/reorganizarea-teritoriala-pdl-neaga-ca-ar-negocia-trasarea-regiunilor-de-la-zero-1126896, accesat la data de 25 ianuarie 2020.
196. William, Marsh, Bruce, Carrick, *365 de zile care au marcat istoria omenirii,* Editura Litera, 2012.
197. Ziare.com, *Interviu – Petru Filip, despre regionalizare, descentralizare și marile lor probleme,* disponibil la adresa http://www.ziare.com/pdl/stiri-pdl/petru-filip-despre-regionalizare-descentralizare-și-marile-lor-probleme-interviu-ziare-com-ii-1122361, accesat la 25 ianuarie 2020.
198. Ziare.com, *Interviu – Petru Filip, Se mai face reorganizarea? Filip, PDL: Regiunea nu poate exista fără județe,* disponibil la adresa http://www.ziare.com/petru-filip/stiri-petru-filip/se-mai-face-reorganizarea-filip-pdl-regiunea-nu-poate-exista-fara-judete-interviu-ziare-com-i-1122159, accesat la data de 25 ianuarie 2020.

Anexe

Anexa 1
Organizarea administrativ-teritorială a României în perioada 1919–1925: 76 județe[269]



[269] Daniela Antonescu, *Evoluția reformelor administrativ-teritoriale din România în ultimul secol*, București, 2018.

Anexa 2
Organizarea administrativ-teritorială a României în perioada 1925–1940: 71 județe[270]

[270] *Ibidem.*

Anexa 3
Organizarea administrativ-teritorială a României – 1929–1931: 7 Directorate ministeriale, 71 județe[271]



271 *Ibidem.*

Anexa 4
Organizarea administrativ-teritorială a României în anul 1938–1940: 10 ținuturi[272]



[272] *Ibidem.*

Anexa 5
Organizarea administrativ-teritorială a României – 1938–1940: 10 Ținuturi, 71 județe[273]



---

[273] *Ibidem.*

Anexa 6
Organizarea administrativ-teritorială a României – 1940–1950: 58 Județe[274]



[274] *Ibidem.*

Anexa 7
Organizarea administrativ-teritorială a României – 1950–1952: 28 regiuni[275]



275 *Ibidem.*

Anexa 8
Organizarea administrativ-teritorială a României – 1952–1956: 18 regiuni[276]



[276] *Ibidem.*

Anexa 9
Organizarea administrativ-teritorială a României – 1956–1960: 16 regiuni[277]



[277] *Ibidem.*

Anexa 10
Organizarea administrativ-teritorială a României – 1960–1968: 16 regiuni[278]



[278] *Ibidem.*

Anexa 11
Organizarea administrativ-teritorială a României 1968–prezent: 39 județe (1968–1981), 40 județe (1981–1997), 41 județe și Municipiul București (1997–prezent), 8 regiuni de dezvoltare (fără statut administrativ – oficial din 1998)[279]

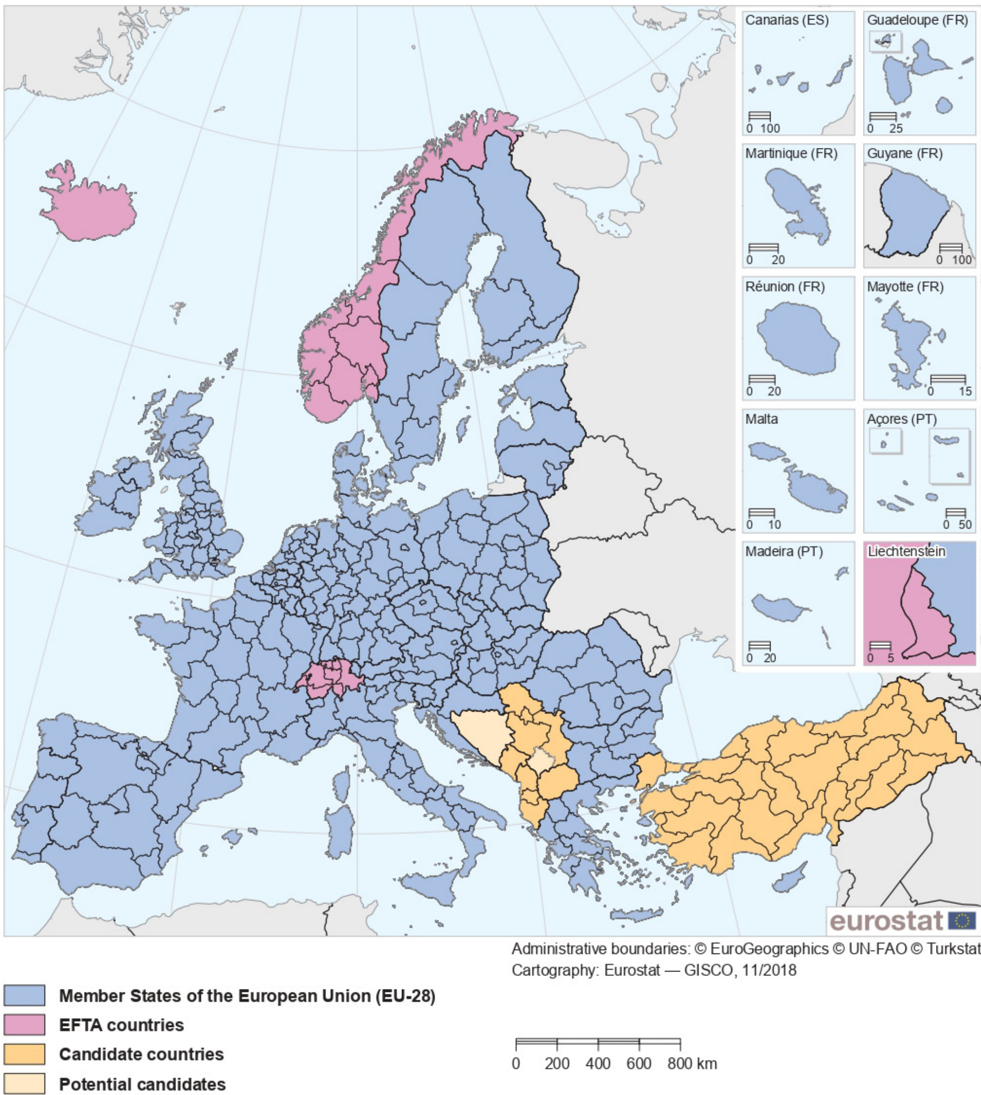


---

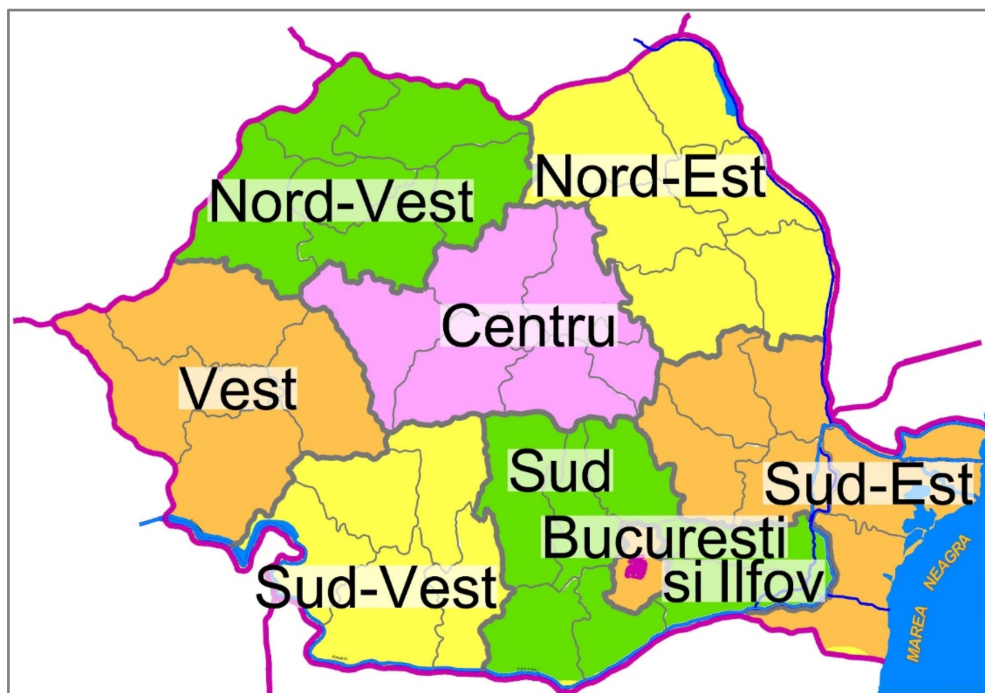
[279] *Ibidem*.

Anexa 12
Regiunile Uniunii Europene – NUTS 2

NUTS 2 regions in the European Union (EU-28), with corresponding statistical regions in EFTA countries, candidate countries and potential candidates

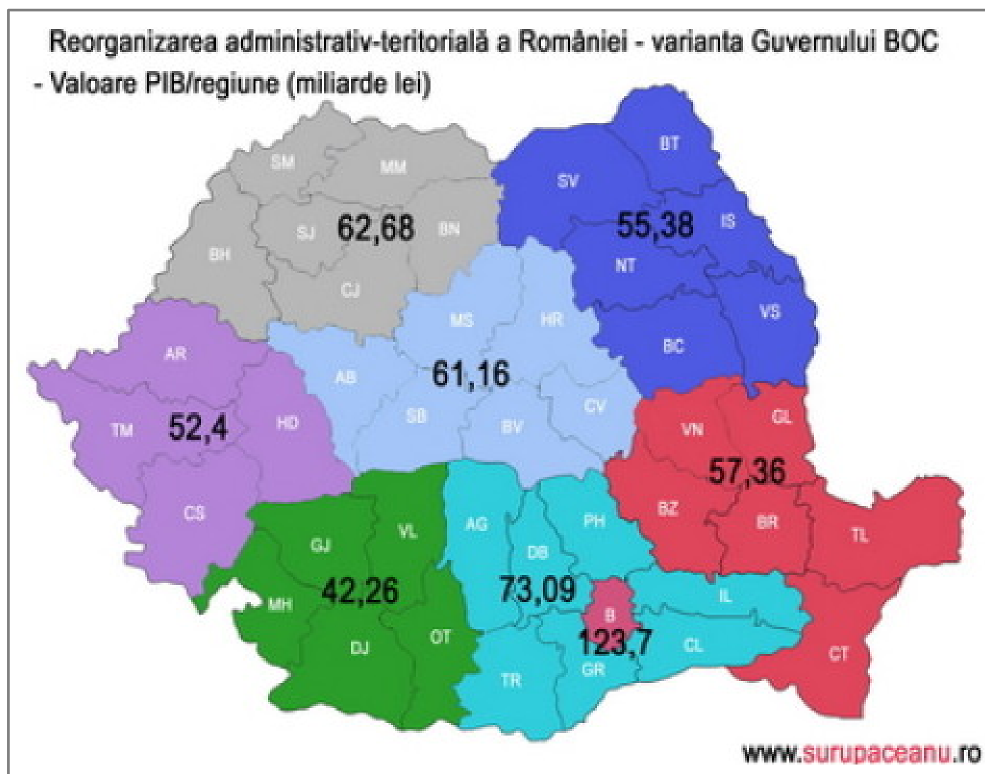


Anexa 13
Cele opt regiuni de dezvoltare ale României[280]

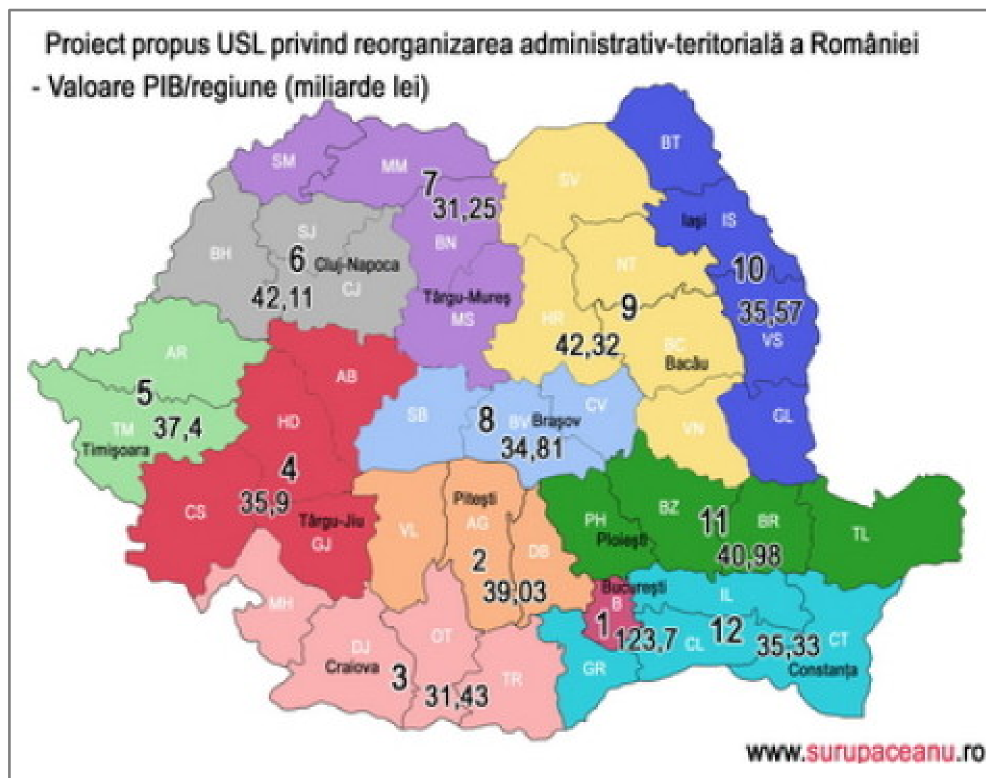


280 Sursa. Dezvoltare regionalã. Proiectul USL de dezvoltare regională

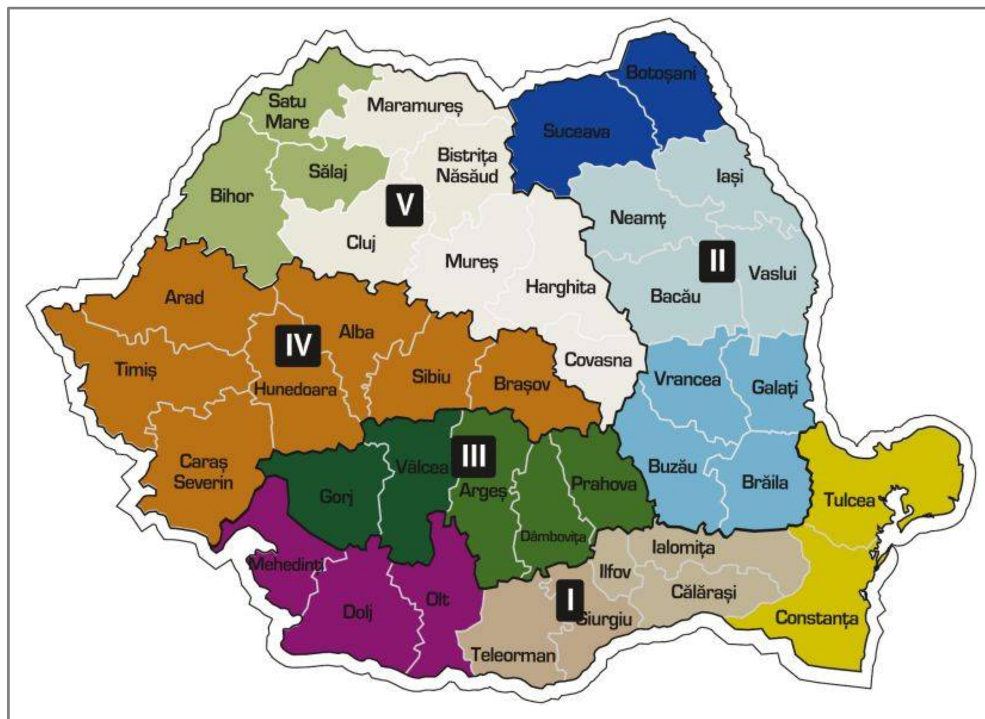
Anexa 14
Propunerea Partidului Democrat Liberal



Anexa 15
Propunerea Uniunii Socialist Liberale

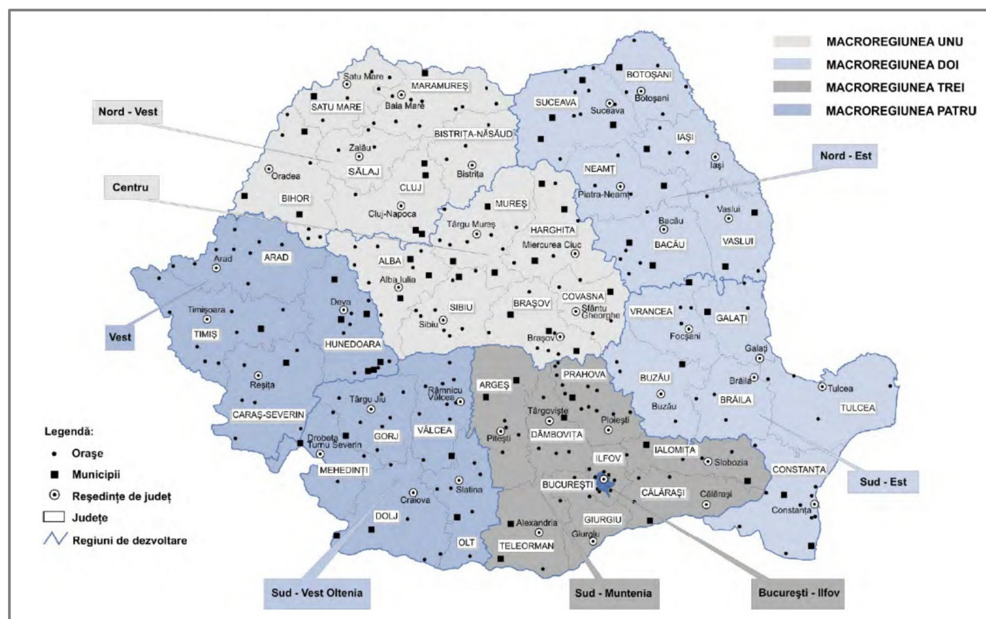


Anexa 16
Propunerea Uniunii Democrat Maghiare din România[281]



[281] Sursa. Proiectul UDMR de dezvoltare regională

Anexa 17
România – Harta administrativă – 2020[282]



---

[282] Institutul Național de Statistică

Anexa 18


ROMÂNIA - NUTS level 3
RO115
RO114
RO212
RO215
RO116
RO112
RO213
RO111
RO113
RO214
RO125
RO124
RO216
RO421
RO211
RO121
RO424
RO423
RO126
RO122
RO123
RO226
RO224
RO422
RO415
RO311
RO316
RO222
RO221
RO225
RO412
RO313
RO413
RO322
RO315
RO321
RO312
RO414
RO411
RO317
RO314
RO223
LEGEND
0
50 km
National level
NUTS level 1
NUTS level 2
NUTS level 3
Administrative boundaries: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat
Cartography: Eurostat — GISCO, 01/2020
eurostat





ISBN: 978-606-37-1166-4